

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXV / N° 1313

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

EN SESIÓN DE SALA PLENA N° 003-2026 DE FECHA 14 DE JULIO DE 2026, LOS VOCALES DEL TRIBUNAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – SUSALUD, POR UNANIMIDAD, HAN ADOPTADO EL SIGUIENTE ACUERDO:

PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA SOBRE LA VALORACIÓN INTEGRAL, INDIVIDUAL Y CONJUNTA DE LOS MEDIOS PROBATORIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES (PAS) Y PROCEDIMIENTOS TRILATERALES SANCIONADORES (PTS) TRAMITADOS EN SUSALUD, ASÍ COMO SOBRE EL DEBER DE MOTIVACIÓN PROBATORIA EXIGIBLE A LA IFIS, SAREFIS Y DEMÁS ÓRGANOS INTERVINIENTES.

El señor Presidente del Tribunal de SUSALUD, expresó a los miembros de la Sala Plena que considera necesario establecer un criterio obligatorio que garantice una adecuada motivación probatoria en los procedimientos administrativos sancionadores - PAS y procedimientos trilaterales sancionadores - PTS, mediante la identificación clara de los hechos acreditados, las pruebas producidas que los sustentan y su relación con la infracción imputada, fortaleciendo así la predictibilidad de sus decisiones y el respeto del debido procedimiento, sin sustituir la valoración técnica o médica de cada caso. Es por ello, que propone se evalúe este aspecto, procediendo a someter al debate y aprobación de la Sala Plena, la citada propuesta.

ANTECEDENTES

1. El Tribunal de SUSALUD, en el ejercicio de su función revisora, ha conocido procedimientos administrativos sancionadores y procedimientos trilaterales sancionadores en los que se discute la suficiencia de la motivación probatoria, la valoración de los medios de prueba incorporados al expediente y la correspondencia entre los hechos imputados, los descargos presentados y la consecuencia administrativa adoptada.

2. En dichos procedimientos, la controversia probatoria no se agota en verificar la existencia formal de documentos, informes o actuaciones, sino en determinar

si la decisión administrativa permite conocer, de manera razonable, cuáles son los hechos que se tienen por acreditados, qué elementos los sustentan y cómo estos se vinculan con la obligación presuntamente incumplida y con la norma tipificadora aplicable.

3. Los Vocales de la Sala Plena consideran necesario establecer un criterio general y transversal que fortalezca la predictibilidad de los pronunciamientos emitidos en el marco de los PAS y PTS, sin sustituir la apreciación técnica o médica que corresponda en cada caso, así como sin predeterminedar el sentido de los pronunciamientos de primera o segunda instancia. La finalidad del presente acuerdo de observancia obligatoria es precisar un estándar mínimo de motivación probatoria, compatible con el debido procedimiento, la verdad material, la presunción de licitud, la razonabilidad y la conservación de los actos administrativos cuando corresponda.

II. BASE NORMATIVA DE REFERENCIA

4. El Decreto Legislativo N° 1158 dispuso medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, configurando el marco institucional de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD y su competencia respecto de las IAFAS, IPRESS y UGIPRESS, así como el ejercicio de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en el ámbito de su competencia.

5. El Reglamento de Infracciones y Sanciones de SUSALUD - RIS, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2014-SA, establece las reglas procedimentales aplicables al PAS y PTS. En particular, el artículo 2 reconoce a la IFIS como órgano instructor, facultado, entre otros aspectos, para evaluar descargos, disponer la actuación de pruebas y elaborar los informes de instrucción; y a la SAREFIS como órgano resolutorio competente en primera instancia. Asimismo, el artículo 4 permite invocar los principios que inspiran la Constitución, la Ley N° 27444 y las demás normas aplicables, y dispone que los órganos que resuelven en primera y segunda instancia observen los precedentes establecidos por la Sala Plena de SUSALUD.

6. El artículo 10 del RIS exige que la resolución de inicio describa los hechos que configuran la presunta

infracción y señale los medios probatorios que la sustentan; el artículo 12 reconoce el derecho de la IAFAS, IPRESS o UGIPRESS a presentar descargos y medios probatorios; el artículo 13 prevé que la ampliación o variación de cargos pueda sustentarse en la valoración conjunta de los medios probatorios; el artículo 15 dispone que la IFIS evalúe los descargos, actúe pruebas cuando corresponda y emita el Informe Final de Instrucción; y el artículo 17 exige que la Resolución de Primera Instancia esté debidamente motivada, se pronuncie sobre los hechos imputados y valore los elementos probatorios, informes de cargo y descargos presentados.

7. Conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, la motivación constituye requisito de validez del acto administrativo, de acuerdo con el numeral 4 de su artículo 3; y debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifican el acto, conforme al artículo 6.1 de la norma antes acotada. A su vez, el artículo 6.3 de este TUO prescribe las fórmulas generales, vacías, oscuras, vagas, contradictorias o insuficientes como sustento de la decisión administrativa, donde la motivación debe permitir reconstruir el razonamiento lógico y jurídico seguido por la autoridad, garantizando su control por el administrado y por el órgano revisor.

8. El mismo TUO reconoce el derecho al debido procedimiento y a ofrecer y producir pruebas en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar; el impulso de oficio en el numeral 1.3; la verdad material en el numeral 1.11; la posibilidad de aportar documentos y otros elementos de juicio en el artículo 161; la carga de la prueba en el artículo 162; la actuación probatoria en el artículo 163; los medios de prueba en el artículo 166; la resolución del recurso administrativo en el artículo 217; y los principios de la potestad sancionadora administrativa, entre ellos causalidad y presunción de licitud, en el artículo 230.

III. CRITERIO INTERPRETATIVO SOBRE VALORACIÓN PROBATORIA

9. La valoración integral de la prueba exige que la autoridad administrativa examine los medios probatorios pertinentes y conducentes obrantes en el expediente, tanto de cargo como de descargo, en la medida en que puedan incidir razonablemente en la acreditación del hecho imputado, la responsabilidad administrativa, la graduación de la sanción, el archivo o la imposición de medidas correctivas.

10. El deber de motivación probatoria no supone transcribir ni comentar todos los folios del expediente, ni desarrollar una extensión uniforme para todos los casos. Su exigencia se satisface cuando la decisión permite identificar, con claridad suficiente, qué hechos se consideran acreditados, qué medios probatorios sustentan esa conclusión, cómo fueron apreciados los descargos relevantes y por qué la autoridad considera que corresponde sancionar, archivar, declarar la no existencia de infracción o adoptar la consecuencia administrativa que resulte aplicable.

11. La suficiencia probatoria debe entenderse como la existencia de elementos objetivos, pertinentes y razonablemente concordantes que permitan sustentar la decisión administrativa. En materia sancionadora, la Administración mantiene la carga de acreditar la infracción, sin que la sola ausencia o debilidad de los descargos convierta automáticamente la imputación en responsabilidad acreditada. La presunción de licitud solo se desvirtúa cuando existan elementos suficientes en contrario incorporados válidamente al expediente.

12. La verdad material faculta y exige a la autoridad, cuando sea necesario y legalmente posible, adoptar actuaciones probatorias destinadas a esclarecer hechos relevantes. Sin embargo, esta exigencia debe aplicarse de manera razonable, atendiendo a la naturaleza del caso, a la etapa procedimental, a la pertinencia del medio probatorio y a la necesidad de cautelar el derecho de defensa de los sujetos que intervienen en el procedimiento.

13. En la fase instructora, corresponde que la IFIS exteriorice, en la medida necesaria para cada caso, la relación entre los hechos materia de imputación, los medios que los sustentan, los descargos presentados y la recomendación que formule. Ello no implica imponer una forma única de informe, sino asegurar que el órgano resolutorio cuente con una base suficiente para emitir pronunciamiento.

14. En la fase resolutoria, la SAREFIS puede acoger el análisis contenido en el Informe Final de Instrucción cuando este resulte suficiente y se encuentre debidamente identificado. No obstante, cuando se hayan presentado alegatos o elementos relevantes en la fase resolutoria, la resolución de primera instancia debe permitir advertir que fueron considerados, aceptados o descartados de manera razonada, conforme a su pertinencia y efecto sobre la decisión.

15. La valoración de informes técnicos, documentos sanitarios, registros, historias clínicas, actuaciones de supervisión o demás elementos incorporados al expediente debe realizarse según su pertinencia, oportunidad, consistencia y relación con el hecho imputado. Los criterios técnicos o médicos pueden orientar el análisis, pero la decisión debe conservar una conexión razonada entre el medio probatorio, el hecho acreditado y la obligación presuntamente incumplida.

16. En sede de apelación, no toda omisión o discrepancia en la valoración probatoria determina necesariamente la nulidad del acto. Si el expediente cuenta con elementos suficientes y la controversia puede resolverse sin afectar el derecho de defensa, el Tribunal dentro del marco de la conservación de los actos administrativos, podrá emitir pronunciamiento de fondo, estimando o desestimando total o parcialmente el recurso, conforme a los artículos 6.1 y 217 del TUO de la Ley N.º 27444. La nulidad debe reservarse para vicios trascendentes que impidan conocer las razones de la decisión, generen indefensión, afecten la competencia o exijan una actuación probatoria esencial no realizada.

IV. CRITERIO VINCULANTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

17. En los PAS y PTS tramitados ante SUSALUD, la autoridad administrativa debe efectuar una valoración de los medios probatorios pertinentes y conducentes incorporados al expediente, examinando tanto los elementos de cargo como los descargos relevantes. Asimismo, debe expresar una motivación suficiente que establezca la relación entre los hechos acreditados, la obligación presuntamente incumplida, la norma que tipifica la conducta y la consecuencia administrativa adoptada.

18. La valoración de los medios probatorios debe realizarse de manera integral y razonada, sin sujetarse a una estructura rígida, a una matriz de aplicación obligatoria ni a un desarrollo uniforme para todos los casos. La extensión y el grado de profundidad del análisis deberán adecuarse a la complejidad del expediente, la naturaleza de los hechos imputados, la existencia de elementos contradictorios y la relevancia de las pruebas para determinar el sentido de la decisión.

19. Cuando el Tribunal advierta que corresponde efectuar una valoración de los medios probatorios distinta

de la realizada por la primera instancia, deberá evaluar, en función de la suficiencia del expediente y la trascendencia del vicio identificado, si procede pronunciarse sobre el fondo o declarar la nulidad, garantizando en todo momento el derecho de defensa, el debido procedimiento y la finalidad pública del procedimiento sancionador.

ACUERDO N° 007-2026:

Visto y considerando la propuesta presentada, los Vocales integrantes del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, reunidos en Sala Plena, luego del debate correspondiente, de conformidad con sus competencias institucionales, por unanimidad, **Acordaron** adoptar el siguiente criterio de interpretación que constituye precedente administrativo de observancia obligatoria:

PRIMERO.- En los PAS y PTS tramitados ante SUSALUD, la autoridad administrativa debe efectuar una valoración integral, razonada y suficiente de los medios probatorios pertinentes y conducentes obrantes en el expediente, considerando los elementos de cargo y descargo relevantes, y exteriorizando una motivación suficiente que permita vincular los hechos acreditados con la obligación presuntamente incumplida, la norma tipificadora y la consecuencia administrativa adoptada con un nivel de análisis acorde con la complejidad del caso, y motivar la relación entre los hechos acreditados, la obligación incumplida, la norma aplicable y la decisión adoptada.

SEGUNDO.- La valoración probatoria debe ser integral y razonada, sin requerir una forma rígida, matriz obligatoria o desarrollo uniforme en todos los casos. La extensión y profundidad del análisis dependerán de la complejidad del expediente, de la naturaleza de los hechos imputados, de la existencia de elementos contradictorios y de la incidencia de los medios probatorios en el sentido de la decisión.

TERCERO.- Cuando el Tribunal advierta una distinta valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, deberá determinar si corresponde emitir pronunciamiento de fondo o declarar la nulidad, según la suficiencia del expediente y la trascendencia del vicio advertido, cautelando en todo momento el derecho de defensa, el debido procedimiento y la finalidad pública del procedimiento sancionador.

CUARTO.- Establecer que el criterio interpretativo contenido en el presente Acuerdo es de observancia obligatoria para los órganos que intervienen en la tramitación y resolución de los PAS y PTS, en el marco de sus respectivas competencias y conforme al RIS de SUSALUD, al TUO de la Ley N° 27444 y a las normas especiales aplicables.

QUINTO.- Encargar a la Secretaría Técnica del Tribunal comunicar el presente Acuerdo al Superintendente Nacional de Salud, a la IFIS, SAREFIS y demás órganos competentes, para su conocimiento y cumplimiento.

SEXTO.- Disponer la publicación del presente Acuerdo en el Diario Oficial El Peruano y en el Portal Institucional de SUSALUD, conforme al régimen aplicable a los precedentes administrativos de observancia obligatoria.

Firmado:

ORLANDO YAHIR CHIONG LIZANO
Presidente del Tribunal

CARLOS MANUEL QUIMPER HERRERA
Vocal

HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal

NOÉ VIZCARRA VILLEGAS
Vocal

MAGDIEL JOSÉ MANUEL GONZALES MENÉNDEZ
Vocal

JOSÉ CARLOS DEL CARMEN SARA
Vocal

JOSÉ HUGO RODRÍGUEZ BRIGNARDELLO
Vocal

JUAN CARLOS BUSTAMANTE ZAVALA
Vocal

CECILIA DEL PILAR CORNEJO CABALLERO
Secretaría Técnica del Tribunal de SUSALUD

V-2544792-1

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO


El Peruano

USO DEL SISTEMA PGA PARA PUBLICACIÓN DE NORMAS LEGALES

Se comunica a las entidades que conforman el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Constitucionales Autónomos, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que para efectos de la publicación de sus dispositivos legales en general (normas legales, reglamentos jurídicos o administrativos, resoluciones administrativas, actos de administración, actos administrativos, etc) con o sin anexos, tienen a su disposición el **Portal de Gestión de Atención al Cliente PGA**, plataforma virtual que permite tramitar sus publicaciones de manera rápida y segura. Solicite su usuario y contraseña a través del correo electrónico normaslegales@editoraperu.com.pe.

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES