

CORTE SUPREMA

Caratulado:

Rol:

PHARMA INVETI DE CHILE CON INSTITUTO DE 53046-2022 SALUD PUBLICA DE CHILE .

Fecha de sentencia:	16-06-2023
Sala:	TERCERA, CONSTITUCIONAL
Materias:	Potestad sancionadora
Recurso:	(CIVIL) CASACIÓN FONDO
Resultado recurso:	RECHAZA CASACION EN EL FONDO
Corte de origen:	C.A. de Santiago
Ministro Redactor:	María Benavides Casals
Rol Corte Apelaciones:	10253-2019
Descriptores:	Instituto de salud pública (ISP), Reclamo de ilegalidad, Probidad administrativa, Principio de eficacia, Principio de eficiencia, Legalidad de la sanción, Sanción de multa, Postestad sancionadora, Plazo del procedimiento administrativo, Imposibilidad material de continuar el procedimiento administrativo, Debido proceso, Distribución de productos farmacéuticos a lugares no autorizados
Cita bibliográfica:	PHARMA INVETI DE CHILE CON INSTITUTO DE SALUD PUBLICA DE CHILE .: 16-06-2023 ((CIVIL) CASACIÓN FONDO), Rol N° 53046-2022. En Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema (https://juris.pjud.cl/busqueda/u?cudpf). Fecha de consulta: 26-07-2023



Utilice una aplicación QR desde su teléfono para escanear este código y consultar la sentencia desde el sistema.

[Ir a Sentencia](#)

PAGE

14

Santiago, dieciséis de junio de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos Rol N° 53.046-2022, sobre juicio sumario regido por el artículo 171 del Código Sanitario, caratulados “Pharma Inveti de Chile S.A. con Instituto de Salud Pública”, la actora dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó el fallo de primera instancia que rechazó el reclamo que interpuso respecto de la Resolución Exenta N° 1424 de 5 de abril de 2106, emitida por el Instituto de Salud Pública (ISP) que la condenó al pago de una multa total de 1.250 Unidades Tributarias Mensuales por la distribución de productos farmacéuticos a lugares no autorizados; mantener en funcionamiento un establecimiento que almacena y dispensa productos farmacéuticos sin ser un establecimiento autorizado, sin respetar las condiciones de dispensación de los mismos y por realizar dicha labor sin la presencia de un químico farmacéutico que ejerza la dirección técnica.

Se trajeron los autos en relación

Considerando:

Primero: Que en el arbitrio se denuncia, en un primer acápite, la infracción del artículo 27 de la Ley N° 19.880, al no declarar el decaimiento del procedimiento que le impuso la multa.

En lo pertinente, señala que de acuerdo al claro tenor de la norma que invoca, el ISP contaba con un plazo máximo de seis meses para concluir el procedimiento administrativo en contra de la reclamante, salvo que concurriera un caso fortuito o fuerza mayor, lo cual no aconteció en la especie. De manera que, habiéndose dictado la Resolución Sancionatoria el 5 de abril de 2016, esto es, más de diez meses después de iniciado el procedimiento administrativo a través del Acta de Inspección de 30 de junio de

2015, a su juicio, se configura el decaimiento del procedimiento.

Agrega que la referida infracción, además, transgrede los principios de eficacia y eficiencia administrativa que consagra la Ley N° 18.575 (Hoy DFL 1-19653 que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado) vinculados a los principios del debido proceso e inexcusabilidad que la recurrente latamente explicita en su arbitrio.

Concluye que la resolución sancionatoria perdió su propósito, debiéndose aplicar el artículo 27 de la Ley N° 19.880, entiende que el decaimiento es la consecuencia natural de cualquier procedimiento con una dilatación indebida y excesiva, a partir de la evidente pérdida de objeto del acto administrativo terminal.

Segundo: Que, a continuación, alega la falta de proporcionalidad de la sanción, acápite que vincula con el valor de plena prueba del acta inspectiva y la infracción a las normas reguladoras de la prueba.

Explica que los jueces de base, consideran que la única prueba para acreditar las infracciones que le imputaron a su parte, se encuentra en el acta inspectiva, ignorando el resto de los antecedentes rendidos en el sumario sanitario destinado a medir y atenuar la responsabilidad administrativa, razón por la que se le impone la sanción más grave efectuando una argumentación subjetiva y genérica.

Precisa que la infracción al principio de proporcionalidad, se explica por un defecto normativo estructural que mantiene el Código Sanitario, desde que, construye un régimen inconstitucional atentatorio contra el debido proceso, dándole un valor único y superior al acta de fiscalización, -insiste-desconociendo la demás prueba rendida y, en especial, el hecho que aquella contiene una presunción simplemente legal, razón por la cual sus asertos pueden ser desvirtuados por otros medios de prueba. En ese sentido, indica que el Tribunal Constitucional, así también lo ha entendido en la causa Rol N° 3.601-17-INA.

Expresa que a la sentencia impugnada, le bastó una pobre argumentación, para validar la imposición de las sanciones pecuniarias que se impugnan, bajo la excusa de la subsistencia del propósito de la resolución sancionatoria y de los hechos establecidos en el acta de fiscalización del ISP, desconociendo la excesiva dilación del juicio, la demás prueba rendida e ignorando que la multa que le fue impuesta es una de las más altas contemplada en la ley.

Tercero: Que al explicar cómo los errores de derecho denunciados han influido en lo dispositivo del fallo, refiere que eliminando las infracciones a las leyes que invoca, la sentencia recurrida habría revocado el fallo de primer grado dejando sin efecto las multas impuestas.

Cuarto: Que, para una adecuada comprensión del asunto, resulta útil señalar que son hechos de la causa los siguientes:

a.- El 22 de mayo de 2015, ante la oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de la Secretaria Ministerial de Salud (Seremi de Salud), una usuaria presentó un reclamo por haberle sido entregado por el laboratorio Royal Pharma ubicado en Bombero Adolfo Ossa 1010, oficina 624, un medicamento vencido.

b.- Con fecha 30 de junio de 2015, se presentaron en dependencias de Pharma Investi Chile S.A., ubicadas en calle Bombero Ossa N° 1010, Santiago, inspectores de la Agencia Nacional de Medicamentos del ISP, quienes constataron que en el lugar se entregaban productos farmacéuticos y se efectuaba el almacenamiento de gran cantidad de fármacos y soluciones oftalmológicas sin que el recinto cuente con autorización sanitaria, instruyéndose la prohibición de distribución y comercialización y retirando una copia del listado de productos en stock y últimas entregas.

c.- Asimismo, mediante inspección de 03 de julio de 2015, efectuada por funcionarios de la Secretaria Ministerial de Salud de la Región del Bío Bío, realizada en la Oficina Administrativa de Distribución y Comercio de Pharma Investi, ubicada en Pedro Aguirre Cerda N° 1057, depto. 201, comuna de Concepción, se constató que los productos farmacéuticos que se entregaban por canje a pacientes en la oficina comercial de Bombero Ossa N° 1010, provenían de la droguería de propiedad de Pharma

Investi y, por tanto, se acreditó que esta última estaba distribuyendo productos farmacéuticos a establecimientos no autorizados sanitariamente.

d.- El 27 de enero de 2016, mediante Res. Ex. N° 333, se instruyó sumario sanitario en la droguería de propiedad de Pharma Investi de Chile S.A ubicada en calle Volcán Tronador N° 800-A Parque Industrial, Lo Boza, comuna de Pudahuel y en la oficina de la empresa ubicada en calle Bombero Ossa N° 1010, comuna de Santiago, para investigar los hechos consignados en las respectivas actas de fiscalización.

e.- Por Resolución N° 1424 de 5 de abril de 2016, el ISP, sancionó a la empresa Pharma Investi Chile S.A. y a don Pedro Lagos Ortiz, en su calidad de Director Técnico de dicha entidad, imponiéndoles las siguientes multas:

- 200 Unidades Tributarias Mensuales a Pharma Investi por infracción al artículo 195 del Decreto Supremo N° 3 de 2010 del Ministerio de Salud en relación al artículo 128 inciso 1° del Código Sanitario, esto es distribución de productos farmacéuticos a lugares no autorizados al efecto.

- 50 Unidades Tributarias Mensuales a su Director Técnico por infracción al artículo 55 del Decreto Supremo N° 46 de 1985 del Ministerio de Salud en relación artículo 128 inciso 1° del Código Sanitario, esto es distribución de productos farmacéuticos a lugares no autorizados.

- 1.000 Unidades Tributarias Mensuales a Pharma Investi por infracción al artículo 1 del DFL N° 1 de 1990, Ministerio de Salud, en relación a los artículos 195, 196, 198 y 202 del Decreto Supremo N° 3 de 2010 y artículo 100 y 29 del Código Sanitario por mantener funcionamiento un establecimiento que almacena y dispensa productos farmacéuticos sin ser un establecimiento autorizado, sin respetar las condiciones de expedido de los mismos y por realizar dicha labor sin la presencia de un químico farmacéutico que ejerza la dirección técnica.

f.- La actora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 171 del Código Sanitario, dedujo reclamación respecto de la referida multa. Argumentó, en primer lugar, el decaimiento del procedimiento

administrativo, fundado en lo dispuesto el artículo 27 de la Ley N° 19.880. Expuso que desde la fiscalización de la cual fue objeto el día 30 de junio de 2015 y el inicio del procedimiento con fecha 27 de enero de 2016, transcurrieron más de ocho meses y diez meses, si ese lapso se contabiliza hasta la sanción que le fue impuesta dictada el 5 de abril de 2016, excediendo con creces el plazo de seis meses que contempla la norma que invoca.

Quinto: Que, el fallo de primer grado –confirmado por la sentencia impugnada- desestimó las alegaciones de la reclamante, consignando en relación al “decaimiento del procedimiento” que: “contrariamente a lo postulado por el recurrente, el plazo de seis meses mencionado en el artículo antes señalado -27 de la Ley N° 19.880-, no es un plazo fatal y su incumplimiento sólo podrá generar eventuales responsabilidades administrativas ante una dilación o tardanza injustificada, o incluso otros efectos jurídicos conforme a los principios del Derecho Administrativo”.

Y en cuanto al fondo, expuso que de la lectura del sumario administrativo, se advierte que se tuvo por acreditados, a través de las actas e informes de inspección realizadas por funcionarios del ISP, los hechos que motivaron la sanción, teniendo presente que conforme lo dispone el artículo 166 del Código Sanitario, las actas tienen el valor de plena prueba, desde que, cuenta con el testimonio de dos personas contestes el hecho y en sus circunstancias esenciales. Sin que, por lo demás, la reclamante, presentara en sede administrativa o judicial, antecedentes que permitan establecer lo contrario y, principalmente, porque, aquella reconoció los hechos que se le imputaron, solo que los justifica sobre la base que se hacían “a espaldas de la Dirección Técnica y de la Gerencia General, que el área comercial del laboratorio habría comenzado a distribuir productos farmacéuticos a pacientes en el marco de la implementación de un programa de asistencia a pacientes crónicos en riesgo social”, alegaciones que fueron desestimadas por el juez a quo.

Sexto: Que el tribunal de Alzada, confirmó el fallo de primer grado y agregó que, el acta de fiscalización no fue la única prueba, para sancionar a la actora, sino que [...]”en el caso de autos –existió- una denuncia inicial de un particular afectado, la que fue corroborada en terreno y, además, existen en el procedimiento otras pruebas, consistentes en declaraciones, facturas, presentación de Pharma,

antecedentes provenientes de la SEREMI de Salud del Bio Bio, etcétera”.

Séptimo: Que, en relación al decaimiento del procedimiento administrativo al que alude el recurrente, cabe señalar que esta Corte, mediante un nuevo estudio y exégesis del ordenamiento jurídico, en especial del artículo 27 de la Ley N° 19.880, abandono dicha tesis. En su lugar, ha declarado que, la sanción aplicable para el caso que el órgano administrativo exceda el plazo legal y siempre que no haya justificación para ese mayor tiempo, es la imposibilidad material de continuar con el procedimiento.

Al efecto, se reflexionó que teniendo presente que el Derecho Procesal Administrativo Sancionador, reposa su validez sobre la base de un debido proceso, ha de entenderse, necesariamente que, para cumplir dicho principio, entre otros, el procedimiento que se inicie para determinar las posibles responsabilidades de los administrados o de los agentes públicos, deberá tramitarse, necesariamente, en un plazo razonable. En otras palabras, para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna.

Octavo: Que, lo anterior se vincula, también, con los principios de eficacia y eficiencia administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, entre ellos, el artículo 3, 5, inciso primero y 11 y estos, a su vez, con el de probidad administrativa, consagrado actualmente en el artículo 8° de la Carta Fundamental, porque se contraviene aquel si se transgreden los primeros.

En ese orden de ideas, el artículo 27 de la Ley N° 19.880, con el fin de resguardar los principios antes referidos y, como así también, se desprende del Mensaje de la Ley en comento, estableció que “el procedimiento no podrá exceder de 6 meses de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final”. Norma que nace, con el fin de solucionar los problemas derivados de considerar que la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento, de esta manera se entiende, entre otros aspectos, que la demora excesiva y no justificada en la tramitación del proceso conlleva, igualmente, a que existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento, en que la causa sobreviniente es

el cumplimiento del plazo, deviniendo todo el actuar posterior en ineficaz por ilegalidad.

Noveno: Que, conviene puntualizar, como se dijo, que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo importa la pérdida de eficacia del procedimiento, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada.

Por tanto, el citado artículo 27 de la Ley N° 19.880, no tiene el carácter de fatal, si bien, el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente que esa circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo, a concluir tales procesos sólo y únicamente en los perentorios términos fijados por el legislador. Exégesis, que busca equilibrar el derecho del administrado para ser juzgado en un tiempo razonable con el esfuerzo y deber del ente administrativo de fiscalizar, para que estos plazos no transforme en fútil esa prerrogativa, atendido el fin último que la misma conlleva, cual es, proteger el interés común de la ciudadanía (SCS Roles N° 4.817-2012, N° 6.661-2014, N° 27.989-2016, N° 22.318-2021, entre otros).

Décimo: Que, en la especie, lo cierto es que, el procedimiento se inició a propósito de una denuncia que presentó una usuaria en mayo de 2015, siendo fiscalizada la actora en su mérito, en dos de sus locales, los días 30 de junio y 3 de julio ambos de 2015, para luego iniciar una investigación previa, en la cual, el laboratorio investigado, con fecha 7 de julio de ese año, acompañó su informe, además de realizarse diversas otras diligencias, atendida la envergadura de la investigación. Instruyéndose el sumario sanitario y formulando cargos la autoridad, con fecha 27 de enero de 2016 y, la sanción, fue dictada el 5 de abril de ese mismo año, razón por la cual queda en evidencia que no ha transcurrido el plazo que al efecto exige la normativa, para declarar que se ha producido una imposibilidad material del procedimiento, puesto que, entre la instrucción de sumario y la sanción no excedido los seis meses unido al hecho que el lapso en se realizó la investigación previa, la autoridad acreditó que se realizaron una serie de diligencias necesarias e indispensables para la formulación de cargos, razón por la cual debe desestimarse dicha alegación.

Undécimo: Que, en cuanto a la segunda infracción derecho que se alude por la actora, resulta

pertinente recordar que el artículo 171 del Código Sanitario establece que la reclamación judicial prevista en el mismo artículo será desechada si se constata que los hechos fundantes de la acción están comprobados en el respectivo sumario, si los mismos constituyen infracción sanitaria y si la sanción corresponde a la infracción cometida.

Pues bien, en este aspecto, para verificar que los hechos en que se funda la sanción estén comprobados en el sumario, se debe realizar un análisis sustancial, lo que implica verificar si la prueba rendida en esa investigación ha resultado suficiente para desvirtuar el valor del acta levantada por el fiscalizador, que conforme con el artículo 166 del Código Sanitario, hace plena prueba.

Duodécimo: Que, en este escenario, cabe señalar que se dio por establecido en la sentencia, luego de la valoración comparativa de pruebas efectuada por los jueces de base que, el acta inspectiva, por un lado, no es el único medio de prueba que fundó la decisión del ISP de sancionar a la reclamante, puesto que existen otras, como la denuncia, informes técnicos, facturas que unidas a la circunstancia que la reclamante reconoció los cargos -y que, solo los justifica mediante una serie de argumentos, que fueron desestimados por la autoridad administrativa y judicial-, permitieron a la autoridad administrativa y luego a la judicial, verificando la concurrencia de dichos elementos, tener por configurada la responsabilidad sanitaria que por esta vía se intenta impugnar. Por tanto, no es efectivo, que sea solo el acta inspectiva el único sustento de la sanción, sino que existen otros elementos.

Por otra parte, salvo los dichos de la recurrente, no existe en autos prueba de la existencia de un supuesto programa de asistencia social que se desarrollaría en el establecimiento cuyo funcionamiento como dispensario de medicamentos al público no estaba autorizado, de modo que ello no podría ser considerado por esta Corte ni como eximente ni como atenuante de su responsabilidad.

Así establecidos los hechos de la causa, no existe razón para restar valor al acta inspectiva levantada por funcionarios de la Agencia Nacional de Medicamentos del ISP, toda vez que la reclamante no rindió prueba suficiente que permitiese destruir la presunción de haberse cometido los hechos que motivan las infracciones que le fueron imputadas y –reiterar- que los supuestos fácticos de los cargos, en

definitiva, fueron reconocidos por la reclamante.

Décimo tercero: Que corolario de lo expuesto resulta que la decisión jurisdiccional impugnada se encuentra ajustada a derecho, razón por la cual los jueces del fondo no han incurrido en infracción de ley, al estimar que no se configura la imposibilidad material del procedimiento y otorgar valor probatorio al acta de fiscalización que dio origen al procedimiento sancionatorio en conformidad con lo establecido en el artículo 166 del Código Sanitario.

Décimo cuarto: Que atento a lo razonado, sólo cabe concluir que el recurso de casación en el fondo deducido por la demandante, así planteado, no podrá prosperar.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 782 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza, el recurso de casación en el fondo interpuesto Pharma Investi de Chile S.A. en contra de la sentencia de siete de junio de dos mil veintidós dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo la Abogada Integrante Sra. Benavides.

Rol N° 53.046-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Jean Pierre Matus A., Sr. Juan Muñoz P. (s) y por la Abogada Integrante Sra. María Angélica Benavides C. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, los Ministros Sra. Ravanales por estar con feriado legal y Sr. Muñoz Pardo por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.