

C.A. de Santiago

Santiago, treinta de septiembre de dos mil veinticuatro.

Vistos y considerando:

PRIMERO: Que comparece Pablo Toro Lagos, abogado, en representación de la Municipalidad de Cerro Navia, quien interpone recurso de protección en contra de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), debido a lo que considera acciones y omisiones arbitrarias e ilegales. Estas consisten en la suspensión de los servicios de intermediación establecidos en el convenio entre ambas partes, lo que ha generado la privación de abastecimiento de fármacos y medicamentos para los vecinos, estudiantes y trabajadores de la comuna de Cerro Navia, quienes, en su condición de usuarios y pacientes del sistema de salud comunal, se han visto afectados en sus derechos a la vida, integridad física y psíquica, y protección de la salud, derechos consagrados en el artículo 19 N°1 y N°9 de la Constitución Política de la República.

Señala que, a partir del 1 de julio de 2023, la Municipalidad de Cerro Navia asumió nuevamente la administración de la atención primaria de salud, tras la disolución voluntaria de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia (CORMUCENA), según consta en el Decreto Alcaldicio N°2088 de fecha 23 de junio de 2023. Esta reincorporación a la administración municipal fue gestionada a través de la Dirección de Coordinación de Servicios Traspasados y la Dirección de Salud Municipal.

Agrega que, durante noviembre de 2023, la Municipalidad inició conversaciones con CENABAST, cuyos personeros indicaron que no existían inconvenientes para firmar el mandato de intermediación, ya que los roles únicos tributarios de la extinta



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: DSJFXQPQTF

CORMUCENA y la Municipalidad de Cerro Navia correspondían a dos personas jurídicas distintas, sin que esta última registrara deudas que impidieran la intermediación. Sin embargo, mediante Oficio Ordinario N° 1849 de fecha 9 de abril de 2024, CENABAST informó que no era posible continuar ejecutando el convenio de intermediación, argumentando que la Municipalidad sería responsable de la deuda adquirida por la extinta CORMUCENA, la cual es objeto de una demanda vigente en la causa C-4870-2014 del 18° Juzgado Civil de Santiago.

Sostiene que CORMUCENA y la Municipalidad de Cerro Navia eran personas jurídicas independientes y autónomas, y que la disolución de la primera no afecta a la segunda. Además, aclara que los estatutos de la extinta Corporación no dispusieron que la Municipalidad fuera su continuadora legal. Asimismo, señala que los socios de CORMUCENA incluían a varias personas jurídicas, no solo a la Municipalidad, por lo que esta última no asumió las deudas de la Corporación.

En este orden de cosas, expone que corresponde exclusivamente a la Municipalidad de Cerro Navia la administración de los servicios de salud comunales, los cuales comprenden una amplia red de dispositivos de atención. Por lo tanto, es imperativo contar con los medios e insumos necesarios para cumplir con las acciones de salud mandatadas por el Ministerio de Salud, con el fin de restablecer la salud y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna.

Agrega que, de acuerdo al Censo 2017, Cerro Navia tenía una población de 132.622 habitantes, cifra que se proyecta en 140.581 para 2023 según el INE, de los cuales 125.359 están inscritos en FONASA. Esto implica una alta demanda por los servicios de salud comunales, los cuales dependen en gran



medida del abastecimiento de medicamentos gestionado por CENABAST. Desde mayo de 2020, la comuna también cuenta con Farmacias Populares, cuyo abastecimiento se realiza mayoritariamente a través de la intermediación de CENABAST, permitiendo acceso a medicamentos a precios justos.

Señala que en este contexto, resulta fundamental la labor de CENABAST en la provisión de medicamentos, insumos y equipamiento para la red de salud municipal. La suspensión del convenio por parte de CENABAST deja a la Municipalidad y a sus usuarios en una situación de indefensión, obligando a adoptar medidas onerosas para continuar con los tratamientos médicos, lo que afecta gravemente el acceso a la salud garantizado constitucionalmente.

Destaca que los vecinos beneficiados por el recurso padecen diversas afecciones, y que la falta de acceso oportuno a medicamentos y tratamientos podría resultar en graves consecuencias, incluida la muerte. Señala también que la mayoría de estos pacientes pertenecen al quintil más vulnerable, por lo que el impacto económico y social de la suspensión es considerable.

Califica de incomprensible que CENABAST no mantenga los efectos del mandato de intermediación suscrito el 5 de febrero de 2024, pues su suspensión pone en riesgo la continuidad de los servicios de salud que la Municipalidad debe prestar, incumpliendo así los compromisos adquiridos en el convenio, que tiene una duración indefinida hasta el cumplimiento total de su cometido.

En cuanto a los fundamentos de derecho, el recurrente sostiene que el actuar de CENABAST es ilegal, ya que, en virtud del artículo 68 inciso 3 del DFL N°1 de 2005 del Ministerio de



Salud, la recurrida estaba obligada a proveer los insumos requeridos por la Municipalidad. Al suspender la intermediación, CENABAST incurre en una conducta contraria a la ley y al convenio celebrado, el cual tiene fuerza obligatoria conforme al artículo 1545 del Código Civil.

Argumenta que la conducta de CENABAST es arbitraria, puesto que no existe una justificación fundada y proporcional para la suspensión, lo que afecta gravemente los derechos de los usuarios de la comuna de Cerro Navia.

Por último, señala que la falta de acceso a los medicamentos vulnera las garantías constitucionales de los vecinos, afectando su derecho a la vida, integridad física y psíquica, y protección de la salud. Estos derechos han sido ampliamente reconocidos tanto a nivel legal como jurisprudencial por la Corte de Apelaciones de Santiago y la Excelentísima Corte Suprema.

Pide, en definitiva, acoger la acción de protección y ordenar a CENABAST la reanudación inmediata del convenio de intermediación, asegurando así el acceso a medicamentos y tratamientos médicos necesarios para los vecinos de Cerro Navia.

SEGUNDO: Que CENABAST, al evacuar su informe, señala que su misión es gestionar el abastecimiento de medicamentos e insumos para el sistema público de salud, con criterios de eficiencia, ahorro y calidad. Relata que el convenio con la Municipalidad de Cerro Navia fue suscrito el 6 de noviembre de 2023, pero que, al tomar conocimiento de la deuda que la Corporación mantenía con CENABAST, se decidió suspender la ejecución del mandato.

Agrega que el 12 de marzo de 2024, se realizó una reunión con la Municipalidad de Cerro Navia, en la cual se informó la



decisión de suspender el convenio. En dicha reunión, la Municipalidad reveló por primera vez la disolución de CORMUCENA, un antecedente que no había sido comunicado al momento de solicitar la intermediación. El 25 de marzo de 2024, la Municipalidad remitió a CENABAST los antecedentes de la disolución de CORMUCENA mediante el Oficio N°979/2024, señalando que la Contraloría General de la República no se había pronunciado sobre las obligaciones financieras de la extinta Corporación.

Añade que en respuesta a este oficio, CENABAST emitió el Oficio N°1849 de fecha 9 de abril de 2024, informando que no era posible continuar con la ejecución del convenio, debido a que la Contraloría, mediante Dictamen N°E407929 de fecha 23 de octubre de 2023, había determinado que la Municipalidad de Cerro Navia debía asumir las deudas generadas por la Corporación disuelta. Dado que la deuda se encontraba judicializada y sin resolver, CENABAST clasificó a la Municipalidad como "cliente moroso" en categoría G, suspendiendo el despacho de productos de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución Exenta N°5777 de 2019, que regula la gestión de suspensiones por deudas.

Indica que el 18 de abril de 2024, tras una reunión sostenida entre el Director de CENABAST y el Alcalde de Cerro Navia, se acordó otorgar un plazo adicional para que la Municipalidad pudiera regularizar la deuda. Esta decisión quedó formalizada en el Oficio N°1251 de fecha 19 de abril de 2024, mediante el cual la Municipalidad solicitó suspender la decisión de no despachar productos durante tres meses, desde el 1 de mayo hasta el 31 de julio de 2024.



Agrega que CENABAST aceptó esta solicitud y reactivó temporalmente la intermediación, como consta en el correo electrónico de fecha 19 de abril de 2024 del Jefe del Departamento de Gestión Clínica de la Municipalidad, y en el Ordinario N°3707 de fecha 1 de julio de 2024, que informó sobre la reanudación de las entregas para los meses de mayo, junio y julio. No obstante, al momento de evacuar este informe, las entregas seguían suspendidas debido a que la deuda permanecía sin regularizarse completamente.

En cuanto a los aspectos jurídicos, CENABAST argumenta la improcedencia del recurso de protección en relación con la supuesta vulneración al derecho a la protección de la salud, señalando que el artículo 20 de la Constitución garantiza este derecho únicamente en relación con la libre elección entre sistemas de salud público y privado, una cuestión ajena a la controversia en autos.

Respecto al derecho a la integridad física y psíquica, CENABAST afirma que no ha habido una suspensión efectiva del convenio, ya que la intermediación se reanudó temporalmente tras la solicitud de la Municipalidad, por lo que no existe afectación a dicha garantía en los términos planteados por el recurrente.

Además sostiene, que la eventual suspensión del convenio no es arbitraria ni ilegal. La suspensión se fundamenta en la deuda que mantiene la Municipalidad, establecida mediante un dictamen de la Contraloría, y por lo tanto no responde a un capricho o voluntad infundada de CENABAST. En cuanto a la legalidad, CENABAST señala que sus funciones están reglamentadas por la ley, y que los procedimientos de intermediación y suspensión fueron elaborados y publicados



mediante actos administrativos, por lo que no existe ilegalidad en su actuar. Asimismo, aclara que la ley no obliga a la Municipalidad a intermediar exclusivamente a través de CENABAST para la adquisición de insumos médicos, lo que implica que la interrupción del convenio no afecta necesariamente el acceso a los servicios de salud de los habitantes de la comuna.

En definitiva, solicita que se rechace el recurso de protección, con costas, argumentando que su actuar ha sido conforme a derecho y que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional de los habitantes de Cerro Navia.

TERCERO: Que, conforme al Dictamen N°E407929 de la Contraloría General de la República, de fecha 23 de octubre de 2023, corresponde a la Municipalidad de Cerro Navia asumir las obligaciones y deudas derivadas de la prestación de servicios de salud pública a través de la disuelta CORMUCENA. El dictamen establece que la administración directa de los servicios de salud retorna a la Municipalidad junto con las obligaciones financieras derivadas de su operación bajo la Corporación.

CUARTO: Que, mediante el Oficio N°01251/2024 de fecha 19 de abril de 2024, el Alcalde de Cerro Navia, señor Mauro Tamayo Rozas, solicitó a CENABAST reconsiderar la suspensión del convenio de intermediación, destacando la grave afectación que esto produciría en el acceso a los tratamientos médicos de más del 90% de la población, que depende de la red de salud municipal. En este oficio, se solicitó la extensión del convenio de intermediación por un plazo de al menos tres meses, desde el 1 de mayo de 2024.

QUINTO: Que el Oficio N°01252/2024, emitido el 20 de abril de 2024, por CENABAST, mantuvo la suspensión de los servicios de intermediación, argumentando que la deuda de CORMUCENA



debía ser regularizada antes de la reanudación del servicio, clasificando a la Municipalidad como "cliente moroso" hasta que se resuelva dicha deuda.

SEXTO: Que los hechos no controvertidos son los siguientes:

1.-La Corporación Municipal de Desarrollo Social de Cerro Navia (CORMUCENA) fue disuelta, y la Municipalidad asumió la administración directa de los servicios de salud desde el 1 de julio de 2023.

2.-CORMUCENA mantenía una deuda con CENABAST, la cual es objeto de un proceso judicial vigente.

3.-CENABAST suspendió el convenio de intermediación debido a dicha deuda.

4.-El Dictamen N°E407929 de la Contraloría establece que la Municipalidad de Cerro Navia debe asumir las obligaciones y deudas de la extinta CORMUCENA.

Por otro lado, los hechos controvertidos son:

1.-Si la suspensión del convenio de intermediación afecta de manera directa los derechos fundamentales de los habitantes de Cerro Navia.

2.-Si el actuar de CENABAST al suspender el convenio de intermediación puede considerarse arbitrario o ilegal.

SÉPTIMO: Que la acción de protección tiene por objeto restablecer el imperio del derecho cuando actos u omisiones arbitrarios o ilegales afectan el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales. No obstante, en este caso, el actuar de CENABAST se encuentra justificado conforme a la normativa vigente, y responde a una deuda judicializada y a las obligaciones derivadas del Dictamen N°E407929, lo que descarta cualquier ilegalidad o arbitrariedad.



OCTAVO: Que la Excelentísima Corte Suprema ha sostenido, de manera reiterada, que la acción de protección no es procedente en controversias derivadas de obligaciones contractuales, las cuales deben resolverse por la vía de los tribunales ordinarios, como se ha indicado en los fallos Rol N°18842-2017 y N°21453-2019. En dichos fallos, la Corte Suprema ha destacado que los problemas contractuales no son susceptibles de ser resueltos mediante el recurso de protección, ya que este está diseñado para abordar amenazas graves e inmediatas a los derechos fundamentales.

NOVENO: Que, en cuanto a la alegación de vulneración del derecho a la protección de la salud, la jurisprudencia ha establecido que el recurso de protección es procedente únicamente cuando se afecta la libre elección entre sistemas de salud públicos y privados. Tal es el criterio sostenido por la Corte Suprema en sus fallos Rol N°24805-2022 y Rol N°13283-2020, donde se define el alcance limitado del recurso en estas materias. En este caso, la controversia se refiere a la interrupción temporal de un convenio administrativo, lo que no constituye una violación directa del derecho a la protección de la salud en los términos exigidos para el recurso de protección.

DÉCIMO: Que, conforme a la doctrina sobre la responsabilidad contractual en materia de servicios públicos, especialmente la intermediación en la distribución de medicamentos, se debe considerar que el incumplimiento contractual debe ventilarse en sede civil. Según la doctrina contemporánea, el ejercicio de facultades administrativas como la suspensión de un convenio de intermediación no es una violación constitucional si dicha medida está amparada en normas expresas, como lo señala la doctrina de "Gestión Pública y



Responsabilidad Civil en Contratos Administrativos", que establece que tales actos son válidos mientras no vulneren principios esenciales de legalidad y razonabilidad (C. García, 2021).

DÉCIMO PRIMERO: Que, en este contexto, la medida adoptada por CENABAST, al mantener la suspensión del convenio hasta que se regularice la deuda, está debidamente fundada en las normativas y reglamentos internos, incluyendo la clasificación de "cliente moroso" de la Municipalidad, lo que descarta la existencia de arbitrariedad o ilegalidad en su proceder. Además, la Municipalidad de Cerro Navia tiene a su disposición los mecanismos legales correspondientes para resolver el conflicto contractual y la regularización de la deuda.

Por estas consideraciones, y visto además lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación del Recurso de Protección, **se rechaza** el recurso de protección interpuesto por la Municipalidad de Cerro Navia en contra de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), sin costas.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción a cargo de la abogada integrante Claudia Candiani Vidal.

No firma el Ministro (S) señor Valderrama Martínez, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por no encontrarse integrando.

N°Protección-13063-2024.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: DSJFXQPQTDF



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: DSJFXQPQTF

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Mireya Eugenia López M. y Abogada Integrante Claudia Candiani V. Santiago, treinta de septiembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: DSJFXQPQTF