

ORD.: N° 2152 /2019

ANT.: Solicitud de Información para  
transparencia, Requerimiento  
MU253T0000510

MAT.: Lo que indica

Quillota, 14 de Noviembre de 2019.-

**DE: VICTOR ALVARADO MIRIC**  
**DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE SALUD**

**A : ALEJANDRO SILVA RACINES**

---

Junto con saludarle y en respuesta a su Solicitud de Información para transparencia requerimiento N° MU253T0000510 referente a marco legal y la estructura institucional de Farmacia Comunal le adjunto dictamen de Contraloría General de la Republica el cual explica lo solicitado.

Se adjunta lo citado.



Sin otro particular saluda atentamente,

  
  
**VICTOR ALVARADO MIRIC**  
**DIRECTOR**  
**DEPARTAMENTO DE SALUD**

VAM/PVJ/CER/cer

Distribución:

1.- Administración 2. Transparencia 3.- Archivo.

[Ingreso de usuarios](#) | [Ediciones anteriores](#)  

# Diario Constitucional.cl

Miércoles, 13 de noviembre de 2019

[Quiénes somos](#) | [Comité Editorial](#) | [Suscripción](#) | [Contáctenos](#)

- [Inicio](#)
- [Noticias](#)
- [Artículos & Columnistas](#)
- [Biblioteca Virtual](#)
- [Educación Cívica](#)
- [Debate Constitucional](#)
- [Editorial](#)
- [Cartas al Director](#)

## MENU



- [Noticias](#)
  - [Actos Administrativos](#)
  - [Actualidad Internacional](#)
  - [Actualidad Legislativa](#)
    - [Leyes Publicadas](#)
    - [Proyectos de Acuerdo](#)
    - [Proyectos de Ley](#)
    - [Proyectos de Reforma Constitucional](#)
    - [Tratados Internacionales](#)
  - [Amuch](#)
  - [Asuntos de Interés Público](#)
  - [Consejo para la Transparencia](#)
    - [Decisiones](#)
    - [Otros](#)
    - [Reclamos de ilegalidad](#)
  - [Contraloría General de la República](#)
    - [Dictámenes](#)
    - [Instrucciones](#)
  - [Entrevistas](#)
  - [Jurisprudencia Judicial](#)
    - [Acción de Protección](#)
    - [Amparo Constitucional](#)
    - [Amparo Económico](#)
    - [Nulidad de Derecho Público](#)
    - [Reclamos de Ilegalidad Municipal](#)
    - [Recursos especiales](#)
    - [Responsabilidad Extracontractual del Estado](#)
    - [Tutela de derechos](#)
  - [Justicia Electoral](#)
    - [Tribunal Calificador de Elecciones](#)
    - [Tribunales Electorales Regionales](#)
  - [Tribunal Constitucional](#)
    - [Contiendas de competencia](#)
    - [Controles obligatorios](#)
    - [Cuestiones de constitucionalidad](#)
    - [Inaplicabilidad por inconstitucionalidad](#)
      - [Acogidos](#)
      - [Admisibles](#)
      - [Admisión a Trámite](#)
      - [Improcedentes](#)

- [Inadmisibles](#)
- [Ingresos](#)
- [No Admisión a Trámite](#)
- [Rechazados](#)
- [Otras competencias del TC](#)
- [Procesos de Inconstitucionalidad](#)
- [Artículos & Columnistas](#)
  - [Artículos](#)
  - [Columnistas](#)
- [Biblioteca Virtual](#)
  - [Publicaciones](#)
  - [Documentos](#)
  - [Informes en Derecho](#)
  - [Videos](#)
  - [Links de Interés](#)
  - [Contrapuntos](#)
- [Educación Cívica](#)
- [Debate Constitucional](#)
- [Editorial](#)
- [Cartas al Director](#)



- [Compartir](#)
- [Twitter](#)



## Temas relacionados

[Presentan requerimiento ante el TC para que declare la cesación en el cargo de parlamentarios que habrían incitado a la desobediencia civil.](#)

[Corte de Punta Arenas rechaza amparo contra carabineros de Puerto Natales.](#)

[Corte de Santiago rechaza recurso de amparo de dirigentes estudiantiles.](#)

## Tags

[Contraloría Dictámenes Asuntos de Interés Público.](#)  
En nueve puntos.

**CGR se pronuncia sobre instalación y operación de farmacias en municipios.**

*Se solicitó un pronunciamiento a la Contraloría General de la República acerca de los aspectos vinculados con las farmacias en cuya administración intervienen entidades edilicias.*

3 de mayo de 2017

Se solicitó un pronunciamiento a la Contraloría General de la República –por parte de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y los municipios de Osorno, Valdivia y La Granja- acerca de los aspectos vinculados con las farmacias en cuya administración

intervienen entidades edilicias, materia que fue abordada en el dictamen N° 13.636 de 2016.

A su vez, la Contraloría Regional de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo solicitó que se informara sobre la factibilidad de que la Municipalidad de Coyhaique instale una farmacia bajo su dependencia, pues ese municipio no tiene a su cargo un establecimiento de atención primaria de salud, presupuesto cuya concurrencia sería necesaria de acuerdo a lo manifestado en el aludido dictamen.

Al respecto, el ente de control expresa lo siguiente:

1.- Situación de los municipios que intervienen en la administración de algún establecimiento de atención primaria de salud; la Contraloría señala que en razón del aludido dictamen N° 13.636, los municipios cuentan con habilitación legal para intervenir en la administración de farmacias que expendan medicamentos a la ciudadanía con fines de salud pública -y no comerciales-, por lo que corresponde que dichas entidades edilicias desarrollen tal actividad solo dentro de ese ámbito.

2.- Espacio físico en el que han de operar las farmacias municipales y el número de éstas que pueden instalarse en cada comuna; al respecto, el órgano contralor señala que mediante su dictamen N° 33.699 de 2016, reiteró que la farmacia municipal debe depender administrativamente del respectivo establecimiento de atención primaria de salud municipal, precisando, además, que ello no implica que necesariamente deba funcionar en el mismo recinto o edificio en el que aquél otorga otras prestaciones de salud, pudiendo operar en un inmueble distinto.

3.- Calidad jurídica del personal que ha de cumplir labores en las farmacias municipales; la contraloría hace presente que no existe inconveniente jurídico para que el personal de las farmacias municipales se desempeñe en la categoría funcionaria que corresponda según la ley N° 19.378, de acuerdo a las funciones que deba realizar el servidor respectivo, sin perjuicio del cumplimiento de las demás exigencias previstas en la preceptiva pertinente, pues no existe incompatibilidad entre lo establecido en el mencionado estatuto y en la normativa sanitaria.

4.- Personas a las que se les pueden expender medicamentos: el órgano contralor indica que de conformidad a su dictamen N° 24.933 de 2016, las farmacias municipales se encuentran habilitadas para expender medicamentos tanto a las personas inscritas en aquellos centros de atención primaria, como a las que no lo están, sin perjuicio de que las entidades edilicias puedan decidir limitar su entrega sólo a determinado grupo de personas, como los beneficiarios del régimen público, o en base a otro criterio objetivo y no discriminatorio de exclusión.

De esa manera, las farmacias municipales pueden expender medicamentos a las personas que habitan con ánimo de permanencia en la respectiva comuna o agrupación de comunas, y a aquellas que desarrollan habitualmente allí su actividad laboral, entre las cuales cabe entender comprendidos a los funcionarios del municipio correspondiente.

5.- En cuanto a la necesidad de que los municipios aprueben el arancel de cobro de los medicamentos: indica la CGR que es menester que el valor que se cobre por su entrega se ajuste a la preceptiva que regula el mencionado arancel como máximo (Resolución Exenta N° 50 de 2009, del Ministerio de Salud).

Así, si el municipio respectivo determina cobrar los valores que resultan de la aplicación del referido arancel -y no unos menores-, no es imperativo que dicte un acto administrativo que los fije. Ahora bien, en el evento que la entidad edilicia decida cobrar unos valores distintos -que, por cierto, deberán ser menores a los derivados del mencionado arancel-, requerirá aprobarlos a través del acto pertinente, con arreglo al artículo 12 de la ley N° 18.695.

6.- Sobre la factibilidad de que las farmacias municipales expendan bienes distintos a los medicamentos, la Contraloría sostiene que los otros bienes que pueden entregar las farmacias dependientes de dichos centros asistenciales son sólo aquellos que se enmarcan dentro del concepto de prestación de salud, es decir, los destinados fundamentalmente a la protección y recuperación de la salud y siempre que se cumpla con la normativa que rige la actividad, sin que proceda que en tales recintos se expendan productos que no revistan dicho carácter.

7.- En torno a la procedencia de que los medicamentos se expendan a través de una corporación municipal, el órgano de control recuerda que el citado dictamen N° 13.636, determinó que no existe impedimento para que una entidad edilicia que administre la salud municipal a través de una corporación municipal, pueda implementar una farmacia, en la medida, por cierto, que cumpla con todos los requisitos establecidos por la preceptiva aplicable.

8.- Situación de las farmacias que no se adecúan a lo señalado en el dictamen N° 13.636, de 2016, el ente contralor indica que corresponde que las entidades edilicias adopten, a la brevedad, todas las medidas que resulten conducentes para que sus actuaciones se ajusten a sus dictámenes.

9.- Finalmente, y acerca de si el expendio de medicamentos por parte de los municipios se encuentra afecto al impuesto a las ventas y servicios, la Contraloría concluye aduciendo que en consideración al carácter tributario de las normas contenidas en el decreto ley N° 825, debe abstenerse de emitir un pronunciamiento sobre la consulta en comento, por corresponder su resolución al Servicio de Impuestos Internos (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 98.689 de 2014, y 41.021 de 2016).


[Vea texto íntegro del Dictamen N° 14.646 de 2017.](#)

## RELACIONADOS

- \* [CGR aclaró dictamen que faculta a municipios expender medicamentos en farmacias...](#)
- \* [AMUCH publicó "Manual de Implementación de Farmacias Comunes"...](#)

## Comentarios

Conectar con:

 [Facebook](#)  
[Comenta Aquí](#)

Sé el primero en comentar.



**ESCUELA DE DERECHO**



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA  
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES

REFS. N°s. 145.662/15  
RMR 165.723/16  
AGM 169.969/16

**LAS MUNICIPALIDADES PUEDEN EXPENDER MEDICAMENTOS A LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DE FARMACIAS, EN LOS TÉRMINOS QUE SE INDICAN.**

SANTIAGO, 19.FEB 16 \*013636

La Municipalidad de Panguipulli pide un pronunciamiento en relación con la procedencia jurídica de que los municipios expendan medicamentos a la ciudadanía a través de farmacias administradas por ellos, ya sea directamente o en virtud de su participación en corporaciones municipales.

En particular, la entidad requirente consulta sobre la factibilidad de implementar un programa denominado "Farmacia Popular", que sería financiado con presupuesto municipal.

Expresa que la intención es facilitar que quienes demuestren tener una necesidad de adquirir ciertos medicamentos puedan acceder a ellos "al precio costo de la Municipalidad", a través de una farmacia instalada y operada de acuerdo con los requisitos que prevé la normativa, barajándose la posibilidad de que sea la farmacia del consultorio municipal la que cumpla dicha labor.

Los medicamentos a adquirir serían aquellos que no se consiguen gratuitamente en los consultorios, "y en general aquellos medicamentos de difícil obtención por los particulares, altos costos en relación al ingreso mensual del beneficiario, y de los cuales no exista alguna política pública para su obtención".

Precisa que para que los vecinos puedan adquirir los medicamentos será necesario tener ficha de protección social en la comuna, inscripción en el consultorio municipal respectivo, declaración jurada de ingreso mensual y una receta médica con la antigüedad que indica.

Añade que los cobros se efectuarían a través de un derecho municipal previamente establecido en una ordenanza de cobro de derechos municipales por servicios, concesiones y permisos. El valor a cobrar por cada producto farmacéutico sería el equivalente al precio costo del medicamento y posiblemente un porcentaje de los gastos operacionales.

En cuanto a la adquisición de los medicamentos, se plantea que esta se hará en virtud de un convenio de colaboración a celebrarse con la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST).

**AL SEÑOR  
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE PANGUIPULLI  
PANGUIPULLI**

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA

2

La Municipalidad de Panguipulli manifiesta que le asisten dudas acerca de si procede ejecutar el programa en comento, pues conforme a nuestro ordenamiento el Estado y sus organismos solo pueden desarrollar actividades empresariales si una ley de quórum calificado así lo autoriza.

Se han tenido a la vista los informes evacuados por CENABAST, el Instituto de Salud Pública de Chile, la Fiscalía Nacional Económica y el Fondo Nacional de Salud.

Además, se solicitó informar al Ministerio de Salud y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, no obstante a la fecha no han sido evacuados sus respectivos informes, por lo cual el presente dictamen es emitido sin contar con tales antecedentes.

En cuanto a los aspectos planteados, este Organismo Contralor cumple con expresar lo siguiente:

I.- **Facultades de las municipalidades en el ámbito de la salud y, en particular, para desarrollar la actividad por la que se consulta.**

La Constitución Política de la República, en el N° 9 de su artículo 19, asegura a todas las personas el derecho a la protección de la salud, previniendo su inciso cuarto que es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud.

A su vez, el inciso cuarto del artículo 118 de la Carta Fundamental prescribe que los municipios tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, lo que es reiterado por el inciso segundo del artículo 1° de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

De acuerdo con el artículo 4°, letra b), de la precitada ley, dichas entidades edilicias, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración, funciones relacionadas con la salud pública.

Consignado lo anterior y en armonía con lo manifestado en el dictamen N° 38.056, de 2012, cabe señalar que con arreglo a lo que prescribía el inciso segundo del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979 -sobre rentas municipales-, y a lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior -que reglamentó dicho precepto-, las municipalidades tomaron a su cargo la administración de los servicios de atención primaria de salud, la que antiguamente era ejercida por el Ministerio de Salud.

El artículo 12 del precitado decreto con fuerza de ley previene que las municipalidades que tomen a su cargo servicios del área de salud, para los efectos de la administración y operación de ellos, podían constituir personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro o entregar tales labores a este tipo de entidades. Agrega que en los estatutos de las personas jurídicas que constituyan los municipios deberá establecerse que la presidencia de ellas corresponderá al alcalde.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA

3

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 17 y 18 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, la red asistencial de cada servicio de salud está conformada, entre otros establecimientos, por los municipales de atención primaria de salud de su respectivo territorio.

Conforme al inciso quinto del citado artículo 18, los beneficiarios a que se refiere el Libro II del mismo texto normativo, deben inscribirse en un establecimiento de atención primaria de salud en el que se encuentre ubicado su domicilio o su lugar de trabajo, para efectos de que ese centro sea el que les preste las acciones de salud que corresponden en dicho nivel y el responsable de su seguimiento de salud.

Luego, es útil anotar que en conformidad con el artículo 2°, letra a), de ley N° 19.378 -sobre Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal-, se entiende por "establecimientos municipales de atención primaria de salud" los consultorios generales urbanos y rurales, las postas rurales y cualquier otra clase de establecimientos de salud administrados por las municipalidades o las instituciones privadas sin fines de lucro que los administren en virtud de convenios celebrados con ellas.

Por su parte, su artículo 56, inciso primero, dispone que los establecimientos municipales de atención primaria de salud cumplirán las normas técnicas, planes y programas que sobre la materia imparta el Ministerio de Salud. "No obstante, siempre sin necesidad de autorización alguna, podrán extender, a costo municipal o mediante cobro al usuario, la atención de salud a otras prestaciones".

Pues bien, por concepto de estas "otras prestaciones" a las que alude la norma recién transcrita, los establecimientos de salud municipal se encuentran habilitados legalmente para entregar medicamentos distintos de los que deben suministrar a sus beneficiarios en virtud de la ley o de aquellos complementarios que proporcionan con cargo a programas del Ministerio de Salud.

De esta manera, dentro de estas "otras prestaciones" que pueden otorgar tales establecimientos en materia de atención de salud, es posible entender comprendido el expendio de medicamentos a través de sus farmacias, en la medida que esa actividad se desarrolle con una finalidad de salud pública, como lo es la de facilitar el acceso a dichos productos por parte de la población.

Enseguida, es pertinente acotar que el artículo 129 D del Código Sanitario admite la posibilidad de que establecimientos asistenciales de salud cuenten con farmacias, las cuales, según el inciso segundo del artículo 129 del mismo cuerpo legal, son centros de salud, esto es, lugares en los cuales se realizan acciones sanitarias y, en tal carácter, cooperarán con el fin de garantizar el uso racional de los medicamentos en la atención de salud.

En concordancia con lo anterior, el artículo 11 del decreto supremo N° 466, de 1984, del Ministerio de Salud -que reglamenta las farmacias- preceptúa que las "farmacias pertenecientes a los establecimientos médico-asistenciales del sector público" y privado estarán sujetas a las disposiciones de dicho cuerpo reglamentario, con excepción de

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA

4

las previstas en el párrafo V de su título II, que son las relativas al horario de atención y turnos.

En virtud de lo prescrito en las normas antes expuestas, cabe sostener, por una parte, que el ordenamiento jurídico admite la existencia de farmacias pertenecientes a los establecimientos municipales de atención primaria de salud y, por otra, que el expendio de medicamentos a través de ellas debe ajustarse a la preceptiva sanitaria que rige la materia, en particular, a la contenida en el citado reglamento.

En tal sentido, se ha pronunciado por lo demás la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida en los dictámenes N°s. 22.256, de 2009, y 43.443, de 2014.

Así entonces, es en el marco de las acciones que ejecutan las farmacias pertenecientes a los establecimientos de atención primaria de salud municipal, que existe habilitación legal para expender medicamentos con una finalidad de salud pública, como lo es la de facilitar a la población el acceso a dichos productos.

Tratándose de la instalación y operación de farmacias al margen de dichos establecimientos asistenciales, cumple con hacer presente que no existe una norma legal que autorice a los municipios a realizar aquello, de modo que en atención al principio de juridicidad que rige a los órganos de la Administración del Estado, en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y 2° de la ley N° 18.575, no corresponde que tales entidades edilicias desarrollen la actividad por la que se consulta fuera del referido ámbito.

En este sentido y en concordancia con el dictamen N° 45.454, de 2010, se debe puntualizar que no procede invocar una atribución genérica para sostener que un organismo estatal está autorizado por el ordenamiento jurídico para vender determinados productos.

En este orden de ideas, cabe señalar que en la medida que el expendio de medicamentos se haga a través de las farmacias pertenecientes a los establecimientos municipales de atención primaria de salud y con fines de salud pública -mas no comerciales-, esa acción se enmarcará, según se explicó, dentro del ámbito de acciones en el que pueden intervenir los municipios, por lo que, en esas condiciones, debe descartarse una infracción a los artículos 19, N° 21, de la Constitución, y 11 de la ley N° 18.695, que exigen que las municipalidades cuenten con una autorización otorgada por ley de quórum calificado para el desarrollo de actividades empresariales (aplica criterio del dictamen N° 19.294, de 2013).

**II.- Sobre el cobro por la entrega de medicamentos.**

Según se expresó, el artículo 56 de la ley N° 19.378 permite el otorgamiento de otras prestaciones distintas a las previstas en las normas técnicas, planes y programas impartidos por el Ministerio de Salud, las cuales pueden extenderse a costo municipal o "mediante cobro al usuario".

De este modo, los cobros que practiquen las farmacias pertenecientes a los establecimientos de atención

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA**

5

primaria de salud municipal por el desarrollo de la actividad en análisis, tienen respaldo en el indicado precepto.

De conformidad con lo establecido en los artículos 146 y 159 del antes citado decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, tanto los beneficiarios del régimen público de salud como los que no lo son, pueden obtener de los establecimientos de atención primaria de salud municipal el otorgamiento de prestaciones de salud pagando su valor, el cual será fijado por el arancel aprobado por los Ministerios de Salud y de Hacienda, a propuesta del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

A su turno, la resolución exenta N° 50, de 2009, del Ministerio de Salud, establece normas técnico administrativas para la aplicación del mencionado arancel, cuyo artículo 3.6 se refiere a los medicamentos e insumos.

Pues bien, dado que la entrega de medicamentos es constitutiva de una nueva prestación de salud otorgada por los establecimientos de atención primaria de salud, es menester que el valor que se cobre por su otorgamiento se ajuste a la preceptiva que regula el mencionado arancel como máximo.

**III.- Acerca de la intermediación de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud.**

Conforme al inciso tercero del artículo 68 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, es función de CENABAST proveer de medicamentos a las entidades que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, lo que acontece con los establecimientos de atención primaria de salud municipal, de acuerdo con los artículos 2°, 17 y 18 del mismo cuerpo normativo, tal como se ha precisado en el dictamen N° 26.915, de 2013.

Por lo tanto, no se advierte impedimento para que los medicamentos que se expendan en las farmacias pertenecientes a los referidos centros asistenciales municipales sean adquiridos a través de CENABAST.

Ahora bien, en cuanto a la eventual celebración de un convenio sobre la materia, cabe señalar, en armonía con el dictamen N° 26.915, de 2013, que dicho acuerdo se enmarcaría dentro de la mencionada función que el ordenamiento atribuye a la Central, de modo que no se aprecian inconvenientes para su suscripción.

Con todo, es del caso precisar que los municipios y sus corporaciones pueden determinar adquirir los medicamentos sin la intervención de CENABAST, conforme lo señala el inciso cuarto del citado artículo 68.

A su vez, cumple puntualizar que el proceso de compra de los medicamentos para las farmacias pertenecientes a los establecimientos municipales de atención primaria de salud debe ceñirse a lo dispuesto en la ley N° 19.886, ya sea que los adquieran en forma directa o con la intermediación de CENABAST.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA

6

IV.- Conclusión.

Es procedente que a través de la farmacia del consultorio municipal de la comuna de Panguipulli se vendan medicamentos a los beneficiarios que se encuentran inscritos en él, en la medida, por cierto, que ello se haga con el propósito de facilitar su acceso a dichos productos farmacéuticos y sin fines comerciales, y ajustándose a la normativa que rige el arancel respectivo y a las demás pautas fijadas por el presente pronunciamiento.

Transcribese a CENABAST, al Instituto de Salud Pública de Chile, a la Fiscalía Nacional Económica, al Fondo Nacional de Salud, al Ministerio de Salud, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a la Asociación Chilena de Municipalidades y a la Asociación de Municipalidades de Chile.

Saluda atentamente a Ud.,



JORGE BERMUDEZ SOTO  
Contralor General de la República



PERÍODO LEGISLATIVO 2018-2022

LEGISLATURA 367

## Reconoce al Estado la posibilidad de desarrollar actividad empresarial en el ámbito de expendio de medicamentos y productos farmacéuticos

SESIÓN N° 8ª

 PRIMER TRÁMITE CONST.

FECHA: 02-04-2019

 SEGUNDO TRÁMITE CONST. (S)

### DESTINACIÓN

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 01.- AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL  | <input type="checkbox"/> 19.- CIENCIAS Y TECNOLOGÍA                                       |
| <input type="checkbox"/> 02.- DEFENSA NACIONAL  | <input type="checkbox"/> 20.- BIENES NACIONALES   |
| <input type="checkbox"/> 03.- ECONOMÍA, FOMENTO; MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y TURISMO | <input type="checkbox"/> 21.- PESCA, ACUICULTURA E INTERESES MARÍTIMOS                    |
| <input type="checkbox"/> 04.- EDUCACIÓN   | <input type="checkbox"/> 22.- BOMBEROS  |
| <input type="checkbox"/> 05.- HACIENDA  | <input type="checkbox"/> 24.- CULTURA, ARTES Y COMUNICACIONES                             |
| <input type="checkbox"/> 06.- GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN                                 | <input type="checkbox"/> 25.- SEGURIDAD CIUDADANA   |
| <input type="checkbox"/> 07.- CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO  | <input type="checkbox"/> 27.- ZONAS EXTREMAS Y ANTÁRTICA CHILENA                          |
| <input type="checkbox"/> 08.- MINERÍA Y ENERGÍA   | <input type="checkbox"/> 29.- DEPORTES Y RECREACIÓN                                       |
| <input type="checkbox"/> 09.- OBRAS PÚBLICAS  | <input type="checkbox"/> 31.- DESARROLLO SOCIAL, SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y PLANIFICACIÓN |
| <input type="checkbox"/> 10.- RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA              | <input type="checkbox"/> 33.- RECURSOS HÍDRICOS Y DESERTIFICACIÓN                         |
| <input checked="" type="checkbox"/> 11.- SALUD  | <input type="checkbox"/> 34.- MUJERES Y EQUIDAD DE GÉNERO                                 |
| <input type="checkbox"/> 12.- MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES   | <input type="checkbox"/> COMISIÓN DE HACIENDA, EN LO PERTINENTE.                          |
| <input type="checkbox"/> 13.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  | <input type="checkbox"/> COMISIÓN MIXTA.  |
| <input type="checkbox"/> 14.- VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO  | <input type="checkbox"/> COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTOS.                         |
| <input type="checkbox"/> 15.- TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES  | <input type="checkbox"/> EXCMA. CORTE SUPREMA, EN LO PERTINENTE.                          |
| <input type="checkbox"/> 16.- RÉGIMEN INTERNO Y ADMINISTRACIÓN  | <input type="checkbox"/> OTRA:  |



Es así como en la industria aludida prácticas atentatorias y contradictorias y que muestran el carácter irracional del capitalismo, es así como a comienzos del 2006 y 2007 se llevó a cabo la llamada “guerra de precios” por parte de las principales las cadenas, que se vieron enfrascadas en un competencia irracional con la finalidad de posicionarse como actor principal de la industria. Posteriormente, Posteriormente, las mismas cadenas fueron denunciadas por colusión. Es así como Salcobrand, Cruz Verde y Farmacias Ahumada se concertaron para subir sistemáticamente los precios de 200 productos. Estas compañías fueron finalmente sentenciadas a pagar una multa a beneficio fiscal de 20 millones de dólares, monto exiguo si consideramos que las utilidades de las farmacias durante el año 2012 ascendieron a 731.425 millones de pesos<sup>4</sup>.

Se suman a la economicista distribución de locales expendedores de fármacos, las tendencias concentradoras de toda industria desregulada, lo que da su principal característica a nuestra industria, su concentración. Ejemplo de ello se produce al señalar el hecho de que más del 50% de los locales corresponden a farmacias que funcionan en cadena y que éstos—como se señaló anteriormente—concentran el 90% del mercado. Lo anterior, es ratificado por el informe elaborado por Vasallo a petición del Ministerio de Salud en el año 2010 que lleva por título “El mercado de medicamentos en Chile: caracterización y recomendaciones para la regulación económica” informe del cual podemos extraer que en Chile existe:

1. Un reducido número de competidores (laboratorios) en el mercado, los cuales tienen la mayoría de los registros farmacéuticos.
2. Relevantes participaciones en el mercado de las 3 cadenas principales de comercialización –retail farmacéutico.
3. Existencia de barreras de entrada a la venta minorista de medicamentos en Chile, por lo cual se presentan altos costos hundidos y una entrega en tiempo y suficiencia deficientes, -ej. 30 o 40 locales-.
4. Frecuente interacción entre competidores.
5. Baja elasticidad precio de la demanda de medicamentos éticos, lo cual facilita el aumento arbitrario de rentas.

El Estado cumple funciones reguladoras, a través del ISP, y la demanda, principalmente a través de las compras que realiza la CENABAST<sup>5</sup>.

En el marco de consideraciones en torno a la industria de los medicamento, visto ésta desde el enfoque del libre mercado, se encuentran reguladas sus actividades—en cuanto a dinámicas—en el Decreto Ley N°211 que enumera taxativamente qué se considera colusión y otras conductas que contravienen el

<sup>4</sup> <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2013/04/Boletin-Mercado-de-Medicamentos.pdf> revisado el 19 de may. de 16

<sup>5</sup> Vasallo, Carlos. El Mercado de medicamentos en Chile: caracterización y recomendaciones para la regulación económica. 2010. Disponible en <http://ciperchile.cl/pdfs/2015/11/farmacias/Informe-Vassallo-2010.pdf>

través de CENABAST por \$12.695 pesos, siendo un 90% más barato que el precio de Cruz verde, la más económica<sup>6</sup>.

La proliferación de farmacias comunales sin duda ha significado un avance concreto en el acceso a medicamentos—a precio costo—de medicamentos que significan en muchos casos un alto porcentaje de sus ingresos. A pesar de estos avances, estos establecimientos no son una alternativa inmediata para la población en general. Esto es a raíz de las propias lógicas organizacionales que han adoptado las municipalidades para poder brindar este servicio. De esta forma, no se considera el expendio de medicamentos de venta directa y comercio asociado, de esta forma el acceso a medicamentos y productos farmacéuticos a bajo costo se ve restringido. Para ellos, la única opción sigue siendo el retail.

En miras de subsanar esto, es que la presente iniciativa propone facultar al Estado—de forma directa o a través de sus organismos—la apertura de locales *expendedores de medicamentos y de comercio asociado*. Para su cometido, podrá utilizar a la central Nacional de Abastecimiento CENABAST como intermediador entre sus locales expendedores y los distintos laboratorios y otros proveedores.

La necesidad de una efectiva regulación no responde a un fetiche ideológico sino que su asidero se encuentra en las propias funciones que cumple la central de abastecimiento. Por otro lado, las recomendaciones que ha formulado la Fiscalía Nacional Económica sobre la materia. Al respecto, la institucionalidad estatal propone “fomentar la competencia en el mercado de medicamentos, a través de medidas destinadas a certificar la eficacia terapéutica de los medicamentos genéricos; introducir una serie de medidas orientadas a garantizar una amplia libertad de elección por parte de los consumidores”

El derecho a la salud se encuentra establecido en la Constitución Política que rige nuestro país, es así como en su artículo 19, numeral 1º indica “el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas”. Además se sentencia la igualdad ante la ley a través de “en Chile no hay personas ni grupo privilegiado (...) hombres y mujeres son libres ante la ley”. Por lo tanto, mantener criterios excluyentes en cuanto *acceso a los fármacos necesarios, es una vulneración de lo señalado* anteriormente. Esta premisa tiene asidero incluso en las palabras expresadas por el subsecretario de salud Jaime Burrows “las farmacias deben contar con la autorización para su funcionamiento por parte de la autoridad sanitaria y que debe facilitarse el acceso a productos farmacéuticos sin fines comerciales”<sup>7</sup>. Proponer que el estado tenga la capacidad de crear farmacias estatales guarda estrecha relación con lo contemplado en el artículo 19º, numeral 21, inciso 2º “el Estado y sus

<sup>6</sup> CENABAST. Unidad de Estudios. Estudio de las diferencias de precios entre CENABAST y las grandes farmacias para una canasta representativa de medicamentos. Disponible en <http://www.cenabast.cl/estudios-cenabast/>

<sup>7</sup> <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/03/680-671872-9-contraloria-respalda-la-creacion-y-funcionamiento-de-las-farmacias-populares.shtml> revisado el 16 de mayo de 2016

estatal guarda relación con las anomalías en el funcionamiento y a la recurrencia de actividades monopólicas y que afectan al propio ideal de quienes diseñaron la estructura institucional desde tiempos de la dictadura, es decir, el libre mercado.

Es por estos fallos de mercado, que en defensa de la ciudadanía, se propone crear almacenes estatales cuya finalidad será la regulación del mercado farmacéutico. Al respecto, *Aimone* define regulación como "la acción de determinar las reglas y normas a que se debe ajustar un determinado agente o mercado en sí, para provocar una corrección de algún fallo o situación indeseada en función de un beneficio de bienestar social" Este autor pone requisitos para una regulación estatal de la industria, "una primera se refiere a garantizar, por el derecho, y de la manera que luego se verá, que ciertos servicios o bienes que llegan a una población "en red", ofrezcan grados de seguridad y continuidad suficientes. Otra dice relación con otras actividades económicas que, sujetas a las elementales fuerzas del mercado, amenazan con el agotamiento o por la extracción del respectivo recurso, desmintiendo el postulado clásico de que "máximo" es tanto como "óptimo". Una última razón se refiere a procurar muy específicas reglas para que la actividad cumpla con altos estándares de calidad, entendiéndose por tal calidad, continuidad y seguridad<sup>10</sup>"

En el caso de la industria farmacéutica de nuestro país, se cumplen—con facilidad— las condiciones anteriormente señaladas. Por un lado, la desregulación propia del mercado de los medicamentos ha generado un crecimiento distorsionado de oferentes y en otro punto, de vital importancia es la pérdida de la fe pública depositada en el rol del Estado en garantizar el acceso adecuado a los medicamentos. En atención a esto último, durante comisiones investigadoras, un lugar común fue la existencia de medicamentos que han dejado de ser fabricados debido a su escasa rentabilidad, lo que afecta directamente el derecho a la salud, contemplado explícitamente en la Constitución Política de la República. En razón a esto es que el Estado tiene el deber de proteger a todos y cada uno de los ciudadanos de nuestro país.

En la órbita comparada encontramos que En Brasil, mediante el Decreto N°5.090, de 20 de mayo de 2004, el gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva se crea en Brasil la Farmacia Popular, que en su preámbulo argumenta "considerando la necesidad de implementar acciones que promuevan la universalización del acceso de la población a los medicamentos<sup>11</sup>" se creó la farmacia Popular del Brasil", estableciendo que "la disponibilidad de medicamentos q que se refiere el capítulo será efectuada en farmacias populares, por intermedio de convenios firmados con estados, Distrito Federal, Municipios y regiones del territorio nacional. Refiriéndose al cómo serán dispensadas, el decreto aludido establece en su artículo 2° "la

<sup>10</sup> *Aimone Gibson, Enrique. Actividades Económicas Reguladas. Legal Publishing. 2013. Santiago. pág. 5*

<sup>11</sup> "considerando a necessidade de implementar ações que promovam a universalização do acesso da população aos medicamentos;"