

Sentencia C-997/00

LEGISLADOR-Establecimiento de requisitos para funcionamiento de droguerías

DROGUERIA-Apertura o traslado de acuerdo con ubicación geográfica/DROGUERIA-Racionalización del servicio

MINISTERIO DE SALUD-Función de autorizar apertura o traslado de droguerías

DROGUERIA-Bien común exige cobertura general

Cuando el artículo 49 C.P. consagra como una obligación del Estado la de garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, debe entenderse que dentro de estos últimos conceptos se encuentra precisamente la obtención de los medicamentos necesarios para prevenir o curar una dolencia, los cuales son suministrados por las boticas, las que, por lo mismo, deben estar al alcance de todas las personas, de donde se desprende que su ubicación geográfica ha de responder a una planeación, a un estudio previo del sector, que tenga en cuenta la proximidad o lejanía de otros establecimientos de la misma índole, para asegurar así una cobertura oportuna y adecuada. Y aunque esos establecimientos tienen un claro ánimo de lucro, no por ello deben ubicarse exclusivamente en sectores comerciales, pues es evidente que el bien común exige una cobertura general.

SALUD-Protección por el Estado

Referencia: expediente D-2791

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971

Actor: Carlos Armando Mejía Avila

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., dos (2) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Carlos Armando Mejía Avila contra el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971.

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 8 de 1971

(septiembre 20)

por medio de la cual se modifica el numeral b) y los párrafos 2º y 3º del artículo 1º y el artículo 4º de la Ley 47 de 1967

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 1. – El numeral b) del artículo 1º de la Ley 47 de 1967 quedará así:

“DROGUERIA. Que es el establecimiento dedicado a la venta al detal de los elementos y drogas enunciados en el numeral a) de dicho artículo, a excepción de: “Elaboración, despacho, almacenamiento y/o venta de fórmulas magistrales previo el lleno de los requisitos de control que a partir de la vigencia de la presente ley exigirá el Ministerio de Salud Pública.

Parágrafo 1º. El parágrafo 2º del artículo 1 de la Ley 47 de 1967, quedará así: La Droguería deberá ser dirigida por un Químico Farmacéutico, o por un Farmacéutico Licenciado, o por

una persona que ostentará la credencial o certificado de Director de Droguería, para lo cual deberá llenar los siguientes requisitos: ser mayor de 30 años de edad o tener un mínimo de diez (10) años de experiencia en esta práctica, cumplir con el lleno de las formalidades exigidas en el Decreto 0124 de 1954 a los aspirantes a farmacéuticos permitidos; además luego de comprobar la asistencia y aprobación de los cursos de capacitación que se dictarán. La reglamentación de los cursos de capacitación con su intensidad y duración, quedará a cargo de los Ministerios de Educación Nacional y Salud Pública.

Parágrafo 2º. El parágrafo 3º de la Ley 47 de 1967, quedará así:

Para que las Farmacias y Droguerías no se aglutinen en los denominados sectores comerciales, el Ministerio de Salud procederá a estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren tal servicio en función del número de habitantes, condiciones socioeconómicas , proximidad de un establecimiento a otro, con el objeto de expedir en el futuro los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos, de acuerdo a una distribución más racional y planificada en procura de que se cumpla la función social a que están determinadas por mandato de la ley”.

II. LA DEMANDA

Afirma el actor que la disposición acusada vulnera los artículos 25,49, 333 y 336 de la Constitución Política.

Manifiesta que la separación geográfica obligatoria que ordena el parágrafo acusado restringe el acceso que tienen todas las personas para adquirir los medicamentos que necesiten y por tanto, para recuperar su estado de salud. Si quien requiere un remedio no lo consigue en determinado establecimiento tendrá que desplazarse a otro en su procura, perdiendo tiempo valioso que podría colocar en situación de riesgo la vida del enfermo.

A juicio del demandante, la norma establece un real monopolio que favorece a un particular en una zona determinada, impidiéndole a otros su derecho a establecer una libre competencia, situación que, según señala, vulnera los postulados constitucionales de los artículos 333 y 336 de la Carta Política.

Finalmente, el impugnante recuerda que la Resolución 010911 del 25 de noviembre de 1992,

expedida por el Ministerio de Salud, se expidió en desarrollo de la Ley 8 de 1971, pero dice que fue para una época en la cual el país se encontraba en condiciones poblacionales y socio-económicas diferentes, toda vez que la distribución de la población en áreas urbanas y rurales ha cambiado.

Por tanto el accionante considera que la declaración de inconstitucionalidad de la norma demandada permitirá que sea el propio consumidor el que de manera libre y espontánea y según la calidad del servicio, defina cuáles establecimientos farmacéuticos cumplen o no con los requisitos de ley.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, quien actúa en representación del Ministerio de Salud, presenta escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Manifiesta que la Ley 8 de 1971 desarrolla los principios contenidos en los artículos 49 y 365 de la Constitución Política, la cual tiene como finalidad específica procurar la racionalización y planificación de la economía social, ya que permite a la comunidad tener un mejor acceso a los servicios de salud.

Afirma el representante del Ministerio de Salud que la ley en mención lo mismo que la Resolución N° 010911 de 1992, expedida por el Ministerio que representa, reglamentan los requisitos exigidos para la apertura y traslado de droguerías o farmacias, mediante los cuales se pretende el cubrimiento de las necesidades en salud de la población, específicamente en lo que tiene que ver con la venta de medicamentos.

Al contrario de lo entendido por el accionante, estima el interviniente que los requisitos previstos en la norma parcialmente acusada permiten asignar distancias mínimas para el funcionamiento de tales establecimientos (farmacias y droguerías), definiendo a su vez las condiciones higiénicas y sanitarias que deben cumplir para desarrollar su labor. Con ello se evita la proliferación indiscriminada en unas zonas y la escasez de estos establecimientos en otras.

En cuanto a la presunta violación de la libertad económica esgrimida por el actor, afirma que

las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a limitaciones impuestas por la Constitución y la Ley, por razones de seguridad, salubridad, moralidad y utilidad pública o interés social, motivo por el cual el legislador tiene la capacidad de limitar el funcionamiento de las droguerías dentro de un espacio geográfico determinado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación pide a la Corte declarar la constitucionalidad del párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971.

Considera que los establecimientos dedicados a comercializar productos de droguería y farmacia cumplen una función social, en tanto el destinatario de los medicamentos es la persona humana, y es por esta razón que el Estado debe intervenir en la regulación de la actividad en referencia, dada su trascendental importancia.

A juicio del Jefe del Ministerio Público, el Estado, al garantizar la prestación de este servicio público, asegura también los derechos constitucionales de la persona humana, su dignidad, la recuperación de la salud y el interés general de la comunidad, ya que debe existir una adecuada, racional y planificada distribución de las farmacias dentro del territorio, para que todos los habitantes tengan acceso oportuno al suministro de los productos farmacéuticos que allí se ofrecen.

Expresa que el párrafo demandado es constitucional si se tiene en cuenta que para la ubicación de la zona, barrio, sector o lugar donde debe funcionar una farmacia o droguería, el Ministerio de Salud debe expedir permisos para apertura o traslado, teniendo en cuenta que no se aglutinen en los denominados sectores comerciales. Por lo tanto, el permiso al que alude la norma lo exige el Ministerio de Salud, previa autorización de ley (norma demandada), según lo estatuido por el artículo 333 de la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Función del Estado en la regulación de la actividad empresarial en materia de salud. Que el legislador establezca requisitos para el funcionamiento y distribución de las farmacias no vulnera el derecho al trabajo, la libertad de empresa ni la iniciativa privada.

Para iniciar el análisis de constitucionalidad, esta Corporación anota que la Ley 8 de 1971, de

la cual forma parte la norma demandada, modificó algunas disposiciones de la Ley 47 de 1967 que, entre otras, había creado la carrera intermedia de regente de farmacia y definió el concepto de “droguería”, señalando que este tipo de establecimientos deben estar dirigidos por un químico farmacéutico o por un farmacéutico.

Se dispone en la norma demandada que al Ministerio de Salud corresponde estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares que preferencialmente requieren el servicio de droguerías, teniendo en cuenta el número de habitantes del sector, su condición socio-económica, la proximidad con otro establecimiento similar y, una vez evaluados estos factores, dicho organismo procederá a conceder o negar el permiso de apertura o traslado, teniendo en cuenta una distribución más racional y planificada, conforme a la función social que corresponde por mandato legal.

La Sala encuentra que con lo dispuesto en la norma no se está impidiendo ni obstaculizando arbitrariamente el ejercicio del derecho al trabajo ni mucho menos restringiendo la libertad de empresa o la iniciativa privada, ya que esos derechos -garantizados en la Constitución- no son absolutos. El del trabajo es a la vez una obligación social (art. 25 C.P.) y la libertad de empresa y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común, como lo establece el artículo 333 de la Constitución.

La misma norma superior destaca que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, y añade que la ley determinará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social. Este prevalece sobre el privado, como resulta del artículo 1 de la Carta Política.

Por el hecho de que, en aras de racionalizar el servicio de droguería y farmacia y de hacer una distribución más planificada y equitativa de este tipo de establecimientos -a fin de que no se concentren en determinados sectores, dejando sin cobertura a otros igualmente necesitados-, no se vulnera la Constitución. Tampoco cuando se asigna al Ministerio de Salud la función de autorizar la apertura o traslado de las droguerías, previo estudio del barrio o sector.

Por otra parte, cuando el artículo 49 C.P. consagra como una obligación del Estado la de garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, debe entenderse que dentro de estos últimos conceptos se

encuentra precisamente la obtención de los medicamentos necesarios para prevenir o curar una dolencia, los cuales son suministrados por las boticas, las que, por lo mismo, deben estar al alcance de todas las personas, de donde se desprende que su ubicación geográfica ha de responder a una planeación, a un estudio previo del sector, que tenga en cuenta la proximidad o lejanía de otros establecimientos de la misma índole, para asegurar así una cobertura oportuna y adecuada. Y aunque esos establecimientos tienen un claro ánimo de lucro, no por ello deben ubicarse exclusivamente en sectores comerciales, pues es evidente que el bien común exige una cobertura general.

El bien común, al que se refiere el ya mencionado artículo 333 de la Constitución, debe ser entendido, en su carácter prevalente, como la opción que más conviene, interesa y coadyuva al bienestar de la comunidad. El mismo artículo agrega que, para el ejercicio de toda actividad económica y para el desarrollo de la iniciativa privada, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley, y es precisamente la ley la que establece ciertos requisitos previos al permiso y consagra, como facultad del Ministerio de Salud, la de efectuar un estudio anterior a la concesión de los permisos de apertura o traslado de farmacias y droguerías teniendo en cuenta los aspectos antes anotados.

No encuentra la Sala que la disposición acusada contenida en el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 8 de 1971 contraría las normas constitucionales señaladas por el demandante, ni ninguna otra; antes, por el contrario, dicha norma desarrolla los principios relativos a la prevalencia del bienestar general, la vigencia del interés colectivo y la protección estatal que merece la salud pública.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 8 de 1971.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General