

Sentencia C-479/24
M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
Expediente D-15840

Corte declara inexecutable disposición por exceso de facultades extraordinarias al no establecer un trámite innecesario y por desconocimiento del derecho a la salud. Dispuso la reviviscencia de la norma legal derogada que radicaba en cabeza del Ministerio de Salud establecer las distancias entre las farmacias y droguerías para cumplir la función social de accesibilidad y disponibilidad de los medicamentos, además dio un plazo para definir cuál de las regulaciones administrativas en desarrollo de la ley queda vigente

1. Norma demandada

“Decreto Ley 019 de 2012
(enero 10)
Por el cual se dictan normas para
suprimir o reformar regulaciones,
procedimientos y trámites innecesarios
existentes en la administración pública

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades
extraordinarias conferidas por el
parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley
1474 de 2011, y
(...)
DECRETA:
(...)

TITULO II
REGIMEN ESPECIAL
(...)
CAPÍTULO VIII
TRÁMITES, PROCEDIMIENTOS Y
REGULACIONES DEL SECTOR
ADMINISTRATIVO DE SALUD Y
PROTECCIÓN SOCIAL
(...)

ARTICULO 136. DEROGATORIAS.
Derogase **el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971**; y el artículo 72 de la Ley 23 de 1981”.

2. Decisión

Primero. Declarar **inexecuibles** las expresiones “el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971; y”, contenidas en el artículo 136 del Decreto Ley 019 de 2012, por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias y vulneración del derecho a la salud.

Segundo. Disponer la **reviviscencia** del parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971. El Ministerio de Salud, dentro del término de treinta (30) días, procederá a definir cuál de las regulaciones administrativas expedidas en desarrollo de la norma legal revivida queda vigente.

3. Síntesis de los fundamentos

Luego de superadas las solicitudes de inhibición presentadas, se formularon como problemas jurídicos, a partir de los planteamientos de los demandantes, establecer si el presidente de la República al expedir el artículo 136, parcial, del Decreto Ley 019 de 2012, que derogó el parágrafo 3 del artículo 10 de la Ley 23 de 1962, modificado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 8 de 1971, (i) excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso en el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, al presuntamente derogar una disposición que se estima no era un trámite, un procedimiento, ni una regulación, sino una competencia del Ministerio de Salud para expedir una reglamentación que no era innecesaria; y (ii) vulneró, entre otros, el derecho a la salud al derogarse una competencia para regular la distancia mínima entre droguerías y, con ello, presuntamente limitar el acceso a los medicamentos de forma irrazonable y desproporcionada (arts. 1, 12, 13 y 49 CP).

En cuanto al primer interrogante la Sala Plena señaló que la norma derogada partía de establecer una competencia del Ministerio de Salud, como se determinó en la Sentencia C-997 de 2000 que declaró su exequibilidad. Al examinar la conexidad teleológica con la ley habilitante, coligió que no se relaciona con la lucha contra la corrupción administrativa, ni propende por la efectividad del control de la gestión pública, por cuanto la supresión de la competencia del Ministerio de Salud no se inscribe dentro del fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, sino que estaba destinada a racionalizar la distribución geográfica de las droguerías en los sectores comerciales. Determinó que la eliminación de la regulación sobre la distribución espacial de las farmacias no redundaba en una mejora de la eficacia y la efectividad de la gestión pública, ya que el precepto derogado constituía una herramienta para el logro de fines constitucionales, sin que pudiera advertirse un procedimiento dispendioso, redundante o engorroso, y menos la asignación de una atribución superflua a la autoridad respectiva.

Tampoco encontró un vínculo con la ley habilitante desde una perspectiva textual, al derogarse una norma que establecía una competencia que no hacía parte del ámbito temático de la habilitación y no se podía catalogar de innecesaria. Esta corporación consideró que una norma que instituya alguna gestión o servicio puede al mismo tiempo establecer una competencia administrativa o hacer parte de esta, por lo que la modificación o eliminación de trámites, regulaciones o

procedimientos también puede conllevar la supresión de competencias. Así el legislador extraordinario incurrió en un desbordamiento del marco temático, ya que no podía modificar las reglas bajo las cuales se determinaban los permisos de apertura y traslado de las farmacias de acuerdo a su distribución geográfica. Tampoco podía clasificarse como innecesaria, al haberse reconocido en la Sentencia C-997 de 2000 que aseguraba una cobertura oportuna y adecuada por las droguerías y que tales establecimientos debían estar al alcance de todas las personas en razón de su función y su importancia para la prevalencia del interés general y la protección de la salud pública.

De esta manera, la Corte determinó que lejos de contemplar atribuciones inútiles o trámites que desgastan a los interesados, las atribuciones establecidas en el precepto derogado tenían finalidades claras y expresas justificables. Con esta decisión la Sala Plena no desconoce que el presidente de la República tiene un margen de apreciación amplio para establecer si un trámite, regulación o procedimiento es innecesario, sin embargo, ese ámbito interpretativo no es absoluto y está restringido por la dimensión teleológica y textual de la norma habilitante, así como por la prohibición de suprimir trámites necesarios que protegen derechos humanos.

De otra parte, para una mayor claridad del alcance de esta decisión, la Corte ingresó al examen de fondo sobre la vulneración del derecho a la salud, entre otros, estableciendo que al derogarse la competencia del Ministerio de Salud para regular la distancia mínima entre farmacias o droguerías, se limitó el acceso y disponibilidad de los medicamentos de forma irrazonable y desproporcionada. El Estado debe abstenerse de afectar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven a su deterioro y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud. Estas garantías deben ser aplicadas considerando las afectaciones principalmente en sujetos de especial protección constitucional. Para ello, también tuvo como fundamento las consideraciones vertidas en la Sentencia C-997 de 2000.

Advirtió que permitir que las droguerías se aglutinen en los sectores comerciales sin importar las zonas pobladas es contraproducente, al impedir que se adopten las medidas adecuadas y necesarias en materia de distribución de medicamentos para asegurar la accesibilidad y disponibilidad en equidad para todas las personas. Así, el Estado con la norma parcialmente cuestionada perdió una valiosa herramienta para asegurar la efectividad del derecho a acceder y disponer de los medicamentos de forma fácil y cercana a las personas usuarias del

servicio, afectando especialmente a las personas con movilidad reducida que tienen enfermedades y no cuentan con recursos para transportarse.

Sobre la base anterior, la Sala Plena declaró la inexecutable del aparte acusado. Tal declaración impuso la reviviscencia de la norma legal derogada para asegurar la supremacía de la Constitución. Recabó en que esta disposición había asignado una competencia específica en cabeza del Ministerio de Salud sobre temas operativos, a saber, "estudiar y fijar los barrios, zonas, sectores y lugares" que preferencialmente requieran servicios de farmacias y droguerías en función de algunas variables (número de habitantes, condiciones socio-económicas y proximidad de un establecimiento), con el objeto de "expedir los permisos de apertura o de traslado de tales establecimientos", en procura del cumplimiento de una función social. De allí que se expidieran diversas regulaciones administrativas en desarrollo de la norma derogada, así como de otras leyes como la 100 de 1993 y 715 de 2001. Por ello, se dio al Ministerio de Salud el término de treinta (30) días para que procediera a definir cuál de las regulaciones administrativas expedidas en desarrollo de la norma legal revivida quedaría vigente.