

INCONSTITUCIONALIDAD DIRECTA

EXPEDIENTES ACUMULADOS Nos. 355-92 Y 359-92

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS EPAMINONDAS GONZÁLEZ DUBÓN, QUIEN LA PRESIDE, ADOLFO GONZÁLEZ RODAS, JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA, GABRIEL LARIOS OCHAITA, JOSEFINA CHACÓN DE MACHADO, JOSÉ ANTONIO MONZÓN JUÁREZ Y RAMIRO LÓPEZ NIMATUJ. Guatemala, doce de mayo de mil novecientos noventa y tres.

Se tiene a la vista para dictar sentencia los planteamientos acumulados de inconstitucionalidad total del Decreto 28-92 del Congreso de la República, Ley de Liberación de Importación de las Medicinas, promovidas por el Abogado Ricardo Alfonso Umaña Aragón y el Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala. El primero de los accionantes compareció con su propio auxilio y el de los Abogados Juan Carlos Lobo Sandoval y María Claudia Toledo Sarti, y el segundo con el auxilio de los Abogados Gabriel Orellana Rojas, Norma Ondina Gudiel Aldana de López y Alfonso Rafael Orellana Stormont.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA IMPUGNACIÓN

A) Ricardo Alfonso Umaña Aragón expuso: **1)** el Decreto 28-92 del Congreso de la República pretende dar al consumidor facilidades económicas y prácticas para la adquisición de medicinas pero, al hacerlo, eliminó formalidades básicas como la fecha de vencimiento de las medicinas, las instrucciones en español y los exámenes que deben realizar los laboratorios del Gobierno, lo que lo hace inconstitucional. **2)** El Decreto impugnado viola las siguientes disposiciones constitucionales: **a)** el artículo 4o. que garantiza el derecho de igualdad, porque al liberarse la importación de las medicinas, exigirse para su importación únicamente registro sanitario y certificado de libre venta del país de origen y eliminarse toda disposición o ley que restrinja la comercialización de las mismas, se establece un trato discriminatorio en cuanto a las exigencias para la producción y comercialización de las medicinas nacionales y extranjeras, ya que los productos nacionales se encuentran sometidos a una serie de requisitos provenientes del Código de Salud, leyes fiscales, de propiedad industrial, de práctica profesional y otras, mientras que con respecto a las medicinas producidas en el extranjero, la ley impugnada elimina todo obstáculo y formalismo tanto de índole sanitario como fiscal; además, al contrario de lo requerido para los productos nacionales, tales artículos no estarán sujetos a ninguna norma sobre etiquetas o sobre instructivos de preparación o concentración. **b)** Los artículos 39 y 42, que garantizan la propiedad privada tanto intelectual como industrial, se ven violados por la ley impugnada al permitir ésta el ingreso al país y la comercialización totalmente libres de medicinas extranjeras. Asimismo, el Decreto citado elimina la exclusividad que confieren los derechos de marcas y patentes registradas al vedar a su titular cualquier derecho de oposición a actos que normalmente constituirían infracciones a la titularidad mencionada. **c)** El artículo 46 de la Constitución consagra la preeminencia de tratados internacionales en materia de derechos humanos sobre el derecho interno; lo que implica que si una ley viola alguno de esos tratados, automáticamente infringe esa norma constitucional, lo que sucede en el presente caso, porque el Decreto impugnado rechaza la exclusividad registral que confiere la marca inscrita en el Registro de la Propiedad Industrial, con lo que transgrede los artículos 23 y 26 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, 30 de la Ley de Patentes de Invención, Modelos de Utilidad, Dibujos y Diseños Industriales, 17.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales protegen la propiedad individual y colectiva. Se violan, también, los artículos 12 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establecen que debe existir igualdad de derechos y trato no discriminado ya que el Decreto impugnado, al exigir requisitos a los fabricantes guatemaltecos que no se piden a los fabricantes extranjeros, crea desigualdad. **d)** Los artículos 93, 94, 95 y 96 de la Constitución que garantizan y protegen la salud de los habitantes de la República y ordenan al Estado que controle la calidad de los productos

farmacéuticos, son violados por el Decreto impugnado porque elimina los controles existentes imponiendo, como único requisito, la presentación de certificados de libre venta y registro sanitario del país de donde se va a importar, y estableciendo que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ejercerá control solamente en el caso de las drogas que produzcan adicción. **e)** El artículo 119 inciso i) que establece la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizar la salud, seguridad y legítimos intereses económicos; ante ello el Decreto impugnado estatuye la liberación de la importación de medicinas permitiendo que ésta se realice por cualquier persona, inclusive por aquéllas que no están inscritas en oficinas sanitarias; también elimina los controles del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por lo que ambas disposiciones se oponen totalmente a lo estipulado en el artículo constitucional precitado. **f)** El artículo 154 de la Constitución Política de la República que establece la indelegabilidad de la función pública, lo cual contraviene el Decreto 28-92 del Congreso de la República, que delega a países extranjeros la facultad y obligación del Estado de controlar las medicinas, ya que exige como únicos requisitos para su importación el certificado de libre venta y el registro sanitario, ambos extendidos en el extranjero. Asimismo, el artículo 5o. del Decreto impugnado deroga toda disposición que restrinja o prohíba la comercialización de medicinas, con lo que se aceptan como únicos controles los extranjeros citados. **B) El Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala** expuso: **1)** la Ley de Liberación de Importación de Medicinas viola el principio de razonabilidad de las leyes, que consiste en "la adecuación de una ley y sus factores con el sentido de la Constitución", por las razones siguientes: **a)** el legislador pretende quitar al Estado una de sus obligaciones primordiales como lo es la potestad constitucional de controlar la calidad de los productos; **b)** tergiversa el mandato constitucional que obliga al Estado de Guatemala a orientar su economía en defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos; **c)** limita el control del Estado única y exclusivamente a la importación de drogas que produzcan adicción, olvidando el legislador el peligro existente en el uso de medicamentos, ya que éstos pueden producir toxicidad y efectos secundarios. **2)** Al establecer que cualquier persona individual o jurídica puede importar medicinas requiriéndole únicamente que presente copia del registro sanitario y certificado de libre venta en el país de origen y al derogar toda disposición o ley que prohíba o restrinja la comercialización de medicinas, viola el artículo 87 de la Constitución que preceptúa: "No podrán dictarse disposiciones legales que otorguen privilegios en perjuicio de quienes ejercen una profesión con título o que hayan sido autorizados legalmente para ejercerla". **3)** También viola el artículo 96 de la Constitución al anular la potestad del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Asimismo, viola el artículo 4o. de la Constitución y el 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagran el principio de igualdad, ya que solamente las medicinas importadas quedan liberadas de pasar los controles estatales en tanto que las producidas localmente quedan obligadas a satisfacer los requisitos de control. **4)** El Decreto impugnado es inconstitucional porque afecta derechos previamente adquiridos por los titulares de los registros y autorizaciones para comercialización y consumo de determinados productos en nuestro país dándose, por lo tanto, la retroactividad de la ley al afectar derechos legítimamente adquiridos. **5)** Al derogar toda disposición que contradiga, restrinja o prohíba la comercialización de medicinas, deroga totalmente el Código de Salud, así como los artículos 304, 307, 309, 310 y 336 del Código Penal, lo que contraría los artículos 93, 94 95 y 96 de la Constitución Política de la República.

II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

No se decretó la suspensión provisional. Se concedió audiencia por el término legal al Ministerio Público, Congreso de la República, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas Públicas, Cámara de Comercio de Guatemala, Cámara de Industria de Guatemala y Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala; en cada caso se señaló día y hora para la vista, las que fueron públicas.

III. RESUMEN DE LOS ALEGATOS DE LAS PARTES

A) Al evacuar la audiencia: **1)** Las Cámaras de Comercio y de Industria, expusieron: **a)** el fin supremo del Estado es la realización del bien común, teniendo dentro de sus deberes para lograrlo, la protección a la persona humana garantizándole la salud, la seguridad y la asistencia social. Para cumplir con estos fines, el artículo 96 de la Constitución Política de la República establece que el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y el bienestar de los habitantes; de ahí resulta que el artículo 1 de la Ley impugnada es inconstitucional, puesto que pretende quitar al Estado la potestad de controlar la calidad de los productos farmacéuticos, químicos y de aquéllos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes; **b)** el artículo 2 de la Ley de Liberación de Importación de las Medicinas contradice el principio de igualdad consagrado en el artículo 4o. constitucional, al establecer un trato discriminatorio en cuanto a las exigencias para el ingreso al país de los productos farmacéuticos, ya que cuando se trata de productos producidos en el extranjero elimina todo control sanitario, mientras que para los producidos por las industrias nacionales locales, se dejan vigentes las obligaciones sanitarias, como lo es el registro sanitario que realiza la División de Registro y Control de Medicamentos de la Dirección General de Servicios de Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; **c)** el artículo 1 del Decreto impugnado, al permitir que el importador sea responsable de la calidad de los productos farmacéuticos, viola el artículo 154 de la Constitución que establece que la función pública no es delegable, porque elimina el registro sanitario de los mismos, por medio del cual se certifica que un producto cumple con las especificaciones, características químicas y farmacológicas para el ser humano, y esta función corresponde al Estado a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; **d)** el artículo 3 del Decreto 28-92 del Congreso de la República viola los artículos 39 y 42 constitucionales al eliminar el derecho previamente adquirido por los titulares de los registros y autorizaciones para su comercialización y consumo en nuestro país; **e)** el artículo 4 del Decreto citado también contradice el precepto de igualdad pues establece un trato discriminatorio en cuanto a las exigencias para el ingreso al país de los productos farmacéuticos, ya que cuando se trata de productos importados se elimina todo obstáculo, incluyendo los registros sanitarios, mientras que para los productos nacionales se dejan vigentes un gran número de dificultades, formalismos y exigencias. Tal precepto también es violado por el artículo 5 del Decreto mencionado, que establece un trato discriminatorio entre las medicinas importadas, a las que exonera de todo pago o cobro por registro o análisis, y las producidas por industrias nacionales a las que se les obliga a pagar los aranceles establecidos para ese fin. Además, el artículo mencionado tiene una redacción tan amplia que conlleva la derogatoria total del Código de Salud y de aquellos artículos del Código Penal que se refieren al tema violando, así, los artículos 93, 94, 95 y 96 de la Constitución Política de la República. **2)** El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, expuso: **a)** el Decreto 28-92 del Congreso de la República puede provocar la comercialización de medicamentos no seguros para la salud al permitir la importación y comercialización de productos farmacéuticos extranjeros sin el correspondiente registro y control sanitario, mediante el cual se controla la calidad, obligación que le compete a dicho Ministerio, a través de sus distintas dependencias, violándose y tergiversándose, los mandatos constitucionales que persiguen resguardar la salud y vida de los habitantes; **b)** el artículo 1 del Decreto impugnado es inconstitucional al señalar que el importador será responsable de la calidad de los productos que importa, violando el artículo 96 constitucional, al liberar de responsabilidad a la casa productora y obviar el control de calidad que es una función pública del Estado; **c)** el artículo 2 impugnado también resulta inconstitucional por violar el artículo 4o. de la Constitución Política de la República, ya que hace una discriminación entre el producto farmacéutico nacional al que se le exige el registro sanitario con sus respectivos controles y el extranjero, al que únicamente se le requiere para su importación el registro sanitario y el certificado de libre venta en su país de origen, los cuales no evidencian de manera plena y fehaciente que los productos sean seguros, eficaces y de buena calidad. Asimismo, viola el artículo 96 al delegar en otros países y en autoridades distintas a las guatemaltecas una función pública

que le corresponde al Estado de Guatemala a través de sus instituciones; **d)** los artículos 4 y 5 del mencionado Decreto derogan tácitamente todo el andamiaje que contiene el Código de Salud y sus reglamentos en materia de medicamentos y su comercialización. **3)** El Ministerio Público, expuso que el Decreto impugnado no es inconstitucional por las siguientes razones: **a)** no se viola el artículo 4o. de la Constitución porque no existe trato desigual dentro de un mismo grupo de sujetos; es decir, que los fabricantes locales pueden importar medicinas si así lo consideraren conveniente; habría un trato desigual si a éstos se les limitara ese derecho; **b)** no se viola el artículo 39 puesto que la propiedad intelectual e industrial se mantiene intacta; lo único que sucede es que cualquiera puede traer un medicamento y venderlo en el país dándose una simple compraventa sin que por ello se afecte la propiedad industrial e intelectual; no se violan los derechos de autor e inventor pues la libre importación no quiere decir vulneración de los mismos y la protección marcaria y de patente se mantiene intacta, pues si su venta es legal en el extranjero, también lo es en otro país; **d)** tampoco se violan los artículos 94, 95 y 96 de la Constitución ya que el permitir la libre importación de medicinas no significa que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no pueda exigir ciertos controles, inspección o vigilancia sobre los medicamentos importados; **e)** con respecto a que la función pública no es delegable el artículo 154 de la Constitución establece que tal función es delegable en los casos señalados por la ley y el Decreto 28-92 del Congreso, que es una ley, ha dispuesto aceptar controles extranjeros, por lo que no hay inconstitucionalidad. **4)** El Ministerio de Finanzas Públicas expuso: **a)** el Decreto 28-92 del Congreso de la República pretende proporcionar a la población guatemalteca acceso a los medicamentos requiriendo para su importación únicamente el registro sanitario y el certificado de libre venta del país de origen, con tales requisitos se asegura la salubridad, higiene y requisitos indispensables para su consumo, ya que las exigencias sanitarias en todos los países son similares. La mayor parte de las medicinas son producidas por laboratorios internacionales con normas de salubridad, higiene y calidad similares a las de Guatemala, haciéndose innecesario establecer nuevos mecanismos de control interno en nuestro país; **b)** el principio de igualdad significa que se otorgue un tratamiento igual para los iguales y desigual para los desiguales. No significa lo mismo ser productor que ser importador, por lo tanto, no pueden tener el mismo trato, de donde resulta que en el presente caso no se viola el principio de igualdad; **c)** no se violan los artículos 39 y 42 constitucionales, porque la ley impugnada es de carácter general y de beneficio social, por lo tanto prevalece el interés público sobre el particular, con lo cual se beneficia a toda la población, en especial a la de escasos recursos económicos; **d)** uno de los accionantes manifiesta que el Decreto impugnado es inconstitucional porque atenta contra el artículo 30 de la Ley de Patentes de Invención, Modelos de Utilidad, Dibujos y Diseños Industriales, lo que no sucede, ya que si se comprueba y denuncia la existencia de uso indebido de marcas y patentes registradas, se incurre en daño, dolo o delito penado por las leyes del país; **e)** no se violan los artículos 93, 94, 95 y 96 de la Constitución, puesto que es con el objeto de garantizar a los habitantes del país su salud, por medio del acceso fácil y directo a las medicinas necesarias, que se emitió el Decreto impugnado. **5)** El Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala expuso: **a)** el Decreto 28-92 del Congreso es inconstitucional pues transgrede varias normas contenidas en la Constitución, y viola derechos humanos de los ciudadanos; **b)** de conformidad con el artículo 96 constitucional, el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y el bienestar de los habitantes, por lo que ninguna autoridad puede emitir disposiciones que liberen al Estado de su obligación de controlar las medicinas, y delegue tal obligación en los particulares; **c)** comparte el criterio del Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala, toda vez que al dejar vigente el Decreto impugnado, la salud de la población puede verse seriamente afectada por la mala calidad de los productos que se distribuyen en el mercado, teniendo como consecuencia desde la ineficacia en el tratamiento, hasta el envenenamiento masivo, como ya ha sucedido en otros países. **B)** En el día de la vista: **1)** El accionante Ricardo Alfonso Umaña Aragón se refirió a lo manifestado por el Ministerio de Finanzas Públicas y Ministerio Público, al evacuar la audiencia que les fuera conferida exponiendo que: **a)** el Ministerio de

Finanzas Públicas cuya función es la de captar fondos para el Estado, expresa que la norma impugnada no modifica, altera, ni reduce ninguna de las disposiciones legales inherentes al control de las medicinas de uso humano, contrario a lo dicho por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuya función específica es la de cuidar de la salud de los habitantes del país; **b)** el Ministerio mencionado dice que no hay discriminación ya que se está tratando en forma igual a los iguales y en forma desigual a los desiguales; argumento que no comparte, ya que aquí no se trata de un conflicto entre productores e importadores, sino de un conflicto entre productores extranjeros y productores nacionales, en el que el primero sale favorecido a costa del segundo; **c)** en relación a que se viola la propiedad intelectual e industrial, expone el Ministerio Público que se debe a que el Decreto impugnado es de carácter general y de beneficio social y, por lo tanto, prevalece el interés público sobre el particular, pretendiendo con tal argumento que se violen derechos de propiedad industrial e ir contra convenios internacionales; **d)** en relación a que la norma impugnada no atenta contra el Decreto-Ley 153-85, (Ley de Patentes de Invención, Modelos de Utilidad, Dibujos y Diseños Industriales), dicha afirmación es inaceptable, ya que el Decreto 28-92 permite el ingreso libre de medicinas, aun cuando con tal importación se violen los derechos de propiedad industrial y, en consecuencia, el titular de tales derechos difícilmente podrá exigir que un acto permitido por una ley sea a su vez considerado como delito y sancionado penalmente; **e)** exponen que el Decreto impugnado busca cumplir con la obligación del Estado de garantizar la salud a los habitantes del país, mediante el acceso fácil a la medicina, pero no basta con dicho acceso, porque la medicina debe tener una calidad mínima, comprobación que debe hacer el Estado directamente y no por referencia de otros Estados; **f)** hay infracción a la indelegabilidad de la función pública, porque la autorización que al respecto fija la ley impugnada, atenta contra la soberanía nacional, al permitir delegar una facultad soberana; **g)** contra lo argumentado de que la norma impugnada no viola los derechos de propiedad industrial porque la libre importación no implica vulneración de los derechos del inventor, debe recordarse que conforme a los tratados internacionales y las leyes, el inventor tiene el derecho de limitar el mercado en el que se va a producir y comercializar los productos que provienen de su invento y que la norma impugnada impide que el inventor pueda hacer uso de tal derecho; **h)** el Ministerio Público insiste que con la norma impugnada no se infringe el derecho marcario, pero al quitar la exclusividad que se confiere a los registros y al eliminar todas las disposiciones que restringen la comercialización, cualquier persona puede introducir al país productos bajo una marca aunque no coincida en su fórmula ni en sus características con los productos amparados por la marca original; **i)** el Ministerio Público dice que no se violan los artículos del 93 al 96 de la Constitución, ya que al exigir el registro sanitario y el certificado de libre venta en el país de origen, se cumple con los artículos citados, pero es necesario tomar en cuenta que en cada país cambia el control de calidad de las medicinas; **j)** al aceptar como únicos documentos para la importación los certificados sanitarios y de libre venta del extranjero, se infringe la Constitución, porque el Organismo Legislativo se excedió al delegar la función de control que corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en otros Gobiernos. **2)** El Colegio de Farmacéuticos y Químicos de Guatemala reiteró los argumentos vertidos en su memorial inicial. **3)** El Ministerio Público manifestó: **a)** la acción de inconstitucionalidad promovida debe ser declarada sin lugar, toda vez que en sus consideraciones el Decreto impugnado establece que es obligación primordial del Estado velar por la salud de la población y, por consiguiente, debe facilitar, por todos los medios, la adquisición de las medicinas necesarias para ella; **b)** se señalan como violados los artículos constitucionales 93, 94, 95 y 96, pero es obvio que el Estado busca la realización del bien común, procurando que todos los habitantes del país puedan obtener medicinas a bajo precio mediante la importación directa de las mismas, sin eximirle de la obligación de controlar la calidad de los productos, lo que puede hacer a través de las autoridades respectivas, ya que no se está renunciando a los controles sanitarios internos, porque una vez importada la medicina, siempre subsiste la obligación de inspección y control, por parte del Estado, a través de los conductos correspondientes, ya que el artículo 2 impugnado establece requisitos, pero no elimina las obligaciones del Estado.

CONSIDERANDO

-I-

La Constitución Política de la República establece en su artículo 268 que la Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la Ley de la materia. Asimismo, el artículo 267 del mismo cuerpo legal establece que las acciones contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, se plantearán directamente ante la Corte de Constitucionalidad. Por consiguiente, corresponde a esta Corte como Tribunal supremo en materia de constitucionalidad, establecer si existe divergencia o contradicción entre las normas enjuiciadas de inconstitucionales y las disposiciones fundamentales establecidas en la Constitución Política de la República. Si dichas disposiciones violan, disminuyen o tergiversan los preceptos constitucionales, declarará, si procediere, su inconstitucionalidad.

-II-

La Constitución de la República incluye, en su Título II sobre Derechos Humanos, el Capítulo II que se refiere a los Derechos Sociales y, entre ellos, en su Sección Séptima, desarrolla lo relativo a la Salud, seguridad y asistencia social. Reconoce expresamente en su artículo 93, que el goce de la salud es un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna. Indica en su artículo 95 que la salud de los habitantes de la Nación es un bien público y que todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento. Por otra parte, en su artículo 94, atribuye al Estado la obligación de velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social. Y, específicamente, en el artículo 96 atribuye al Estado el control de la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquéllos que puedan afectar la salud y el bienestar de la población. Con gran amplitud la Constitución reconoce el derecho a la salud y a la protección de la salud, por el que todo ser humano pueda disfrutar de un equilibrio biológico y social que constituya un estado de bienestar en relación con el medio que lo rodea; implica el poder tener acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o la restitución del bienestar físico, mental y social. Este derecho, como otros reconocidos en el texto, pertenece a todos los habitantes, a los que se garantiza la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos. Constituye la prerrogativa de las personas de disfrutar de oportunidades y facilidades para lograr su bienestar físico, mental y social; y corresponde al Estado la responsabilidad de garantizar su pleno ejercicio con las modalidades propias de cada país, lo que implica que el Estado debe tomar medidas adecuadas para la protección de la salud individual y colectiva, y que se pongan al alcance de todos, los servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Implica, también, que se adopten las providencias adecuadas para que los habitantes puedan ejercer este derecho y colaborar en la solución de los problemas de la salud general. En cuanto al régimen de autorización de comercialización de productos farmacéuticos, tomando en cuenta la unidad del mercado, la libre circulación de productos y la incidencia que en la salud de los habitantes puedan tener los mismos, debe regularse conforme a las directrices del texto constitucional. El reconocimiento de este derecho responde a una concepción del Estado como prestador de servicios contenida en la Constitución, lo que implica la búsqueda de una mejor calidad de vida de los habitantes y la posibilidad de disfrutar de servicios sociales que mejoren y humanicen su existencia. Para que este derecho sea efectivo, es necesario que se proporcionen los medios para que pueda realizarse; y el Estado tiene la potestad y la obligación de organizar la sanidad con el objetivo de proteger la salud de la población, función que le es típica y que ejerce a través de los órganos establecidos en la ley. Por esto, está legitimado para regular la actividad y ejercer los controles correspondientes, potestad de control a la que no puede renunciar. La actividad sanitaria del Estado debe concebirse como un servicio público que ejerce en atención a las declaraciones constitucionales que establecen la competencia del poder público para organizar y tutelar la salud por medio de medidas

preventivas y de la prestación de los servicios necesarios. Los objetivos constitucionales al reconocer el derecho a la salud son: lograr el bienestar físico y mental de los habitantes, mejorar y prolongar la calidad de vida de todos los sectores sociales especialmente de las "comunidades menos protegidas" (artículo 96 de la Constitución); proporcionar el disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan adecuadamente las necesidades de la población y realizar un estricto control sobre la calidad de los productos que puedan afectar su salud y bienestar. Y en este aspecto, la Constitución es terminante al atribuir al Estado el control de la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes (Artículo 96) y la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno, entre ellos, por supuesto, las medicinas, para garantizarles su salud y seguridad (Artículo 119, inc. i).

-III-

Por razón de método esta Corte procede a analizar el Decreto impugnado en su conjunto, como una ley que, esencialmente: a) persigue liberar la importación de medicinas con el fin de obtener un mejor precio de las mismas para los habitantes del país; b) responsabiliza al importador de la calidad de los productos que importe; c) exige que la comercialización se haga a través de farmacias u otros establecimientos autorizados; d) para importar medicinas sólo debe presentarse copia del registro sanitario y certificado de libre venta en el país de origen; e) la importación y comercialización de drogas que produzcan adicción debe ser autorizada y controlada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; f) el dueño o titular del registro de medicinas no tiene derecho exclusivo para su importación, distribución y venta; g) establece una ventanilla única para los trámites relacionados con la ley; h) deroga las disposiciones o leyes que contradigan lo preceptuado en el Decreto, así como las que prohíban o restrinjan la comercialización de medicinas o que impongan cobro por registro o análisis de los medicamentos.

Esta Corte advierte que con el Decreto impugnado el Estado persigue el abaratamiento de las medicinas, mediante la liberización de su importación. Son evidentes, por consiguiente, las pretendidas finalidades de orden económico-social de la ley impugnada; sin embargo, los fines o motivaciones de una ley aunque son importantes, no son suficientes por sí solos para que sea considerada constitucional, porque aparte de las motivaciones, por elevadas que éstas sean, las normas contenidas en una ley ordinaria deben guardar armonía con la Constitución.

Con ese fundamento, este Tribunal, en ejercicio de la función de defensa del orden constitucional que le ha sido asignada, procede a analizar las inconstitucionalidades denunciadas.

Se afirma que el Decreto 28-92 del Congreso de la República viola los artículos 93, 94, 95, 96, 119 inciso i) y 154 de la Constitución Política de la República que se refieren, los tres primeros, a la salud de los habitantes de la Nación, el cuarto, a la obligación de control, por parte del Estado, de la calidad de los productos que puedan afectar la salud; el quinto, a la obligación del Estado, en materia económica, de preservar los productos para garantizar la salud y el último, a la indelegabilidad de la función pública. Por la importancia de la materia regulada y por las diversas interpretaciones que de las mencionadas normas se hacen dentro de la presente acción de inconstitucionalidad, esta Corte considera necesario proceder a la interpretación de las referidas normas constitucionales con el propósito de determinar si fueron o no infringidas por el Decreto impugnado de inconstitucionalidad. Como se ha afirmado en sentencias anteriores, para interpretar las normas de la Constitución es preciso ubicarlas dentro de la institución a que pertenecen de acuerdo con las finalidades y los principios que rigen a la misma y tomando en cuenta los valores y las realidades que las inspiran.

Al respecto cabe considerar que el legislador constitucional estableció en el artículo 1o. de la Carta Magna, que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común; en congruencia con tal disposición, el artículo 2o. le impone la obligación de cumplir con deberes específicos tendientes a proteger a la persona humana; uno de esos deberes es velar por la salud de la población, para lo cual deberá desarrollar, a través de sus instituciones, cuantas acciones sean necesarias para prevenir, promover, recuperar,

rehabilitar y coordinar todo lo relativo al bienestar físico, mental y social de los individuos de conformidad con lo establecido por los artículos 93, 94 y 95 de la Constitución; y, en congruencia con ellos, el artículo 96 ordena al Estado controlar la calidad de los productos farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y el bienestar de las personas y el inciso i) del artículo 119 de la misma obliga al Estado a orientar la economía en defensa de los consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos para garantizar la salud, seguridad y legítimos intereses económicos de los habitantes. Por otra parte, es necesario considerar que, según el artículo 154 de la Constitución Política, la función pública no es delegable y la misma comprende todas las funciones del Estado, tanto las administrativas como las legislativas y judiciales, cumplidas dentro de la competencia que les corresponda y conforme a las normas que las delimitan. El Estado, para cumplir con la función pública se halla revestido de una serie de potestades, que son los medios jurídicos que le son reconocidos y otorgados para que pueda cumplir con los fines del bien común que le son inherentes. Estas potestades revisten ciertas características, entre ellas: a) tienen su origen y fundamento en el ordenamiento jurídico; b) son inalienables e intransferibles; c) son irrenunciables e imprescriptibles. Estas potestades no sólo constituyen un posible poder de acción sino que aparecen más bien como un "deber", es decir, como una prerrogativa que necesariamente debe ser ejercitada cuando se presentan los supuestos para los cuales ha sido conferida.

Del texto y del contexto de las normas constitucionales referidas se desprende que la protección a la salud se pretende realizar mediante una intervención directa y decisiva del Estado, en cuanto a que es su obligación, indelegable y fundamental, el actuar en los diferentes campos de prevención y promoción de la misma, como valor supremo dentro de la organización social; consecuentemente, la normativa constitucional establece para el Estado una función, ineludible, de controlar los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y en general, de todos los que puedan afectar la salud.

De conformidad con la interpretación de las normas constitucionales que se estiman infringidas, y del análisis de las normas contenidas en el Decreto impugnado, esta Corte advierte que la mencionada Ley viola la Constitución porque: 1) releva al Estado de su obligación constitucional, contenida en el artículo 96, de controlar los productos que puedan afectar la salud, que ha venido realizándose mediante el registro sanitario y mediante la aplicación, entre otras, de las normas del Código de Salud; 2) ignora el mandato contenido en el artículo 119 inciso i), que ordena al Estado orientar la economía en defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos para garantizar, como primera prioridad, la salud de los habitantes del país; 3) al limitar el control que debe ejercer el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social sólo a la importación y comercialización de medicinas que produzcan adicción, también viola los mencionados artículos de la Constitución Política de la República, porque es obligación ineludible del Estado el controlar no sólo las referidas medicinas, sino todos los productos que puedan afectar la salud; 4) al aceptar para la importación de los productos medicinales únicamente la copia del registro sanitario y el certificado de libre venta en el país de origen, tergiversa el mandato constitucional de controlar tales productos, que las normas citadas y, específicamente el artículo 96, imponen al Estado; 5) cuando en su artículo 5, en una redacción amplísima, el Decreto impugnado deroga las normas que se opongan al mismo, viola los artículos 171 inciso a) y 2o. de la Constitución Política que establecen, respectivamente, la facultad del Congreso de decretar, reformar y derogar las leyes y el deber del Estado de garantizar, entre otros valores, la seguridad de los habitantes de la Nación, porque cuando este Organismo deroga las leyes en abstracto, como en el caso de mérito, sin especificar la norma o normas que quedan sin vigor, contradice los principios de certeza y de seguridad, pilares básicos del régimen constitucional guatemalteco.

En conclusión, con base en las consideraciones anteriores, esta Corte estima que el Decreto 28-92 del Congreso de la República viola los artículos 93, 94, 95, 96, 119 inciso i) y 154 de la Constitución Política de la República, por lo que procede declarar la inconstitucionalidad total del

mismo y, por tal motivo, se hace innecesario entrar a conocer el resto de las impugnaciones planteadas.

CITA DE LEYES

Artículos citados y 93, 94, 95, 96, 119 inciso i), 267, 268 y 272 inciso a) de la Constitución Política de la República; 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 114, 115, 134, 137, 139, 140, 142, 145 y 146 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 31 y 32 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I. Con lugar** la inconstitucionalidad total del Decreto 28-92 del Congreso de la República. **II.** El citado Decreto queda sin vigencia y deja de surtir efecto desde el día siguiente al de la fecha de la publicación de este fallo en el Diario Oficial. **III.** Publíquese en el Diario Oficial dentro de los tres días siguientes a la fecha en que quede firme. **IV.** Notifíquese.

EPAMINONDAS GONZÁLEZ DUBÓN, PRESIDENTE. ADOLFO GONZÁLEZ RODAS, MAGISTRADO. JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA, MAGISTRADO. GABRIEL LARIOS OCHAITA, MAGISTRADO. JOSEFINA CHACÓN DE MACHADO, MAGISTRADO. JOSÉ ANTONIO MONZÓN JUÁREZ, MAGISTRADO. RAMIRO LÓPEZ NIMATUJ, MAGISTRADO. RODRIGO HERRERA MOYA, SECRETARIO GENERAL.