



EXPEDIENTE:	15-009083-1027-CA - 0
PROCESO:	CONOCIMIENTO
ACTOR:	COLEGIO DE MEDICOS VETERINARIOS DE CR
DEMANDADO:	EL ESTADO

Nº 27-2020-VIII

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA, SECCIÓN OCTAVA, SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL, a las diez horas del treinta y uno de marzo de dos mil veinte.

Proceso de conocimiento interpuesto por el señor **Colegio de Médicos Veterinarios de Costa Rica**, cédula jurídica 3-007-076793-06 representado inicialmente por el señor **German Rojas Hidalgo**, casado dos veces, médico veterinario, cédula de identidad 2-286-922, quien a esa data fungía como apoderado y representante judicial y extrajudicial, contra el **Estado**, representado por la señora Procuradora Grettel Rodríguez Fernández, abogada, cédula de identidad 3-328-289. Participa en calidad de coadyuvante pasivo el **Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica**, representado por el señor José Alberto Gatgens Gómez, farmacéutico, cédula de identidad 1-0711-0371.

CONSIDERANDO

I. ASPECTOS DE TRÁMITE:

1) Por escrito presentado el día ocho de julio de dos mil quince, la actora interpuso proceso de conocimiento en contra del Estado con las siguientes pretensiones: “*Con fundamento en los hechos invocados, probanzas ofrecidas y consideraciones jurídicas indicadas, solicito que en sentencia se declare: 1.- Que el acto recurrido es contrario al ordenamiento jurídico. 2.- Consecuencia de lo anterior, que se declare que los médicos veterinarios están autorizados para ejercer la funciones a que se refiere el artículo 133 de la Ley General de Salud, únicamente cuando se trate del despacho de*



Finado digital de
LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

productos para consumo animal. 3.- En caso de oposición, se condene al Estado al pago de ambas costas de la presente acción.” En la audiencia preliminar celebrada el 5 de junio del 2017 la parte actora ajustó la pretensión 1 en el siguiente sentido: “Que la Directriz JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015 y la circular JVD-03-2016 del 6 de junio del 2016 sobre lineamientos para la prescripción y despacho de medicamentos de uso exclusivo veterinario sean declarados contrarios al ordenamiento jurídico.” (imagen 42 expediente judicial digital)

2) Otorgada la audiencia de ley, el Estado contestó en forma negativa la demanda e interpuso las excepciones de falta de legitimación activa y falta de derecho (ver imágenes 85-127 del expediente judicial digital).

3) El colegio de Farmacéuticos de Costa Rica, fue admitido en el proceso como Coadyuvante pasivo, por resolución dictada por la Sección Octava del Tribunal Contencioso de las catorce horas treinta y tres minutos del 6 de mayo del 2019. Apersonado al proceso de forma expresa se adhirió a la petitoria de la PGR. (imagen 561 -565 expediente judicial digital)

4) En la audiencia preliminar celebrada el 26 de febrero del 2018, el juez tramitador por resolución N° 362-T-2018, de las quince horas treinta y cuatro minutos del 26 de febrero del 2018, declaró sin lugar la defensa de acto no susceptible de impugnación y caducidad. (expediente judicial digital)

5) La audiencia de juicio oral se celebró el día 10 de marzo del 2010, en ella se admitió prueba para mejor resolver, sujeta a la valoración que se haga en sentencia, y se recibió la declaración de dos testigos.

6) En los procedimientos ante este Tribunal no se observan nulidades que subsanar o que generen indefensión. Previa deliberación, se dicta esta sentencia en tiempo y por unanimidad. Jueza ponente García Carballo, concurren con voto afirmativo los jueces Cortés Morales y Canales Hernández. **El plazo de este fallo se vence el 31 de marzo del presente año, pero se encuentra suspendido por la Circular N° 52-2010, Acuerdo de corte Plena N° 15-2010 del 20 de marzo del 2010 emitida por Corte Plena, no obstante el mismo se dicta en tiempo.**



Firmado digital de:
LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZA DECISORA
ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZA DECISORA

II.- ALEGATOS DE APERTURA

1.- La parte actora centra su teoría del caso, en la existencia de una costumbre administrativa por más de 40 años, que ha permitido a los veterinarios tener acceso a medicamentos de uso restringido. Esa costumbre se ha tratado de eliminar con el oficio JVD-185-08-15, por medio del cual el Ministerio de Salud, bajo la tesis de que hay un problema de control en el uso de esos medicamentos, se busca desaplicar la costumbre administrativa, que es fuente de derecho. Se pretende que los farmacéuticos, que desconocen la práctica de la medicina veterinaria, asuman una tarea que desconocen y que escapa a sus competencias.

La Procuraduría General de la República, explica que existe una realidad señalada por los sectores de salud, que se refiere al problema del uso abusivo de las drogas psicotrópicas, que genera un grave problema de salud en la población. Por lo tanto deben estar sometidas a control, por lo que deben unificarse los esfuerzos para que este control se realice por el órgano creado por ello. Advierte que resulta necesario el control con los medicamentos de uso restringido, por el uso inadecuado por parte de personas inescrupulosas, y a modo de ejemplo cita la ketamina, que se usa para drogar a personas, y cometer actos delictivos. Precisa que no es cierto que esos medicamentos, cuya lista consta en el expediente, sólo se pueden usar en animales, sino que también se puede usar en humanos. Reitera que existe un tema de salud pública, y que se requiere un control por parte de la Junta órgano con competencia legal para ello.

El Colegio de Farmacéuticos, hace referencia a los actos impugnados, y la finalidad que persigue, que es regular el uso de medicamentos de uso restringido, mediante el uso de receta retenida. Señala que la Junta pretende centralizar la venta de esos medicamentos de uso restringida en las farmacias y los farmacéuticos, que son los únicos capacitados para tarea. Agrega que no se está en presencia de laguna jurídica, que justifique la aplicación de la costumbre.



II. - HECHOS PROBADOS

Firmado digitalmente por:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

De relevancia para los efectos del presente proceso se tiene por demostrado lo siguientes:

1.- La Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes del Ministerio de Salud, emitió el **19 de agosto del 2015**, el oficio **JVD-185-08-15** por medio del cual ponía en conocimiento de la Distribuidora Distrivet S.A, la Distribuidora Herrera y Elizondo y de Laboratorios Droguería Faryvet S.A el contenido del acuerdo adoptado en la Sesión N° 2985 del 24 de julio del 2015. Que disponía: *“Comunicarles que en cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Salud, específicamente en el artículo #133, el cual ha sido claramente interpretado por la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-139-98, de fecha 21 de julio de 1998, que lo que interesa indica (...). Por las razones antes dichas, este Despacho es del criterio que los únicos profesionales habilitados para despachar medicamentos que contengan estupefacientes, sustancias psicotrópicos o drogas de uso no autorizado son los farmacéuticos.” De conformidad con lo anteriormente anotado, tomando en cuenta que es función de esta Junta la vigilancia y control de dichos medicamentos es que se les comunica que: Las Droguerías que distribuyan medicamentos psicotrópicos de uso exclusivo veterinario solamente podrán vender dichos productos a farmacias humanas, para que éstas se encarguen de sus despacho por medio de las recetas oficiales de la Junta de Vigilancia de Drogas de uso veterinario (amarillas, limitando su venta al pública, tal como lo establece el Decreto N° 28861 “Reglamento de Registro y Control de Medicamentos Veterinarios” Artículo # 2 (...) Droguería Veterinaria: Establecimientos que legalmente inscrito ante el Colegio de Médicos Veterinarios, el Colegio de Farmacéuticos, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura, opera en el registro de laboratorios fabricantes y medicamentos, además de la importación, depósito, distribución y venta al por mayor de medicamentos, quedando prohibido realizar en éstos el suministro directo de medicamentos y la preparación de recetas.” (el subrayado no es el original) (folios 9-11 expediente administrativo tomo I)*

2.- El Servicio Nacional de Salud Animal, certificó el **21 de julio del 2015**, que ante esa Dirección, se encuentran registrados una serie de medicamentos de uso exclusivo



Firmado digital de:

JUAN CARLOS CARBALLA, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

veterinario perteneciente al grupo 1, de medicamentos veterinarios (art. 17 del decreto 28861-MAG), entre los que se encuentran:

Unizepan	Diazepan inyectable
Butormin	Butofarnol inyectable
Uniletas forte	Fenobarbital en tabletas
Euthanyle	Pentobarbital sódico + fenitoína inyectable
Dozilam	Midazolan inyectable
Penthal	Pentobarbital Sódico
Euthanex	Pentobarbitalsódico +difenilhidantoína
Ketamid	Ketamina+midazolan inyectable

(imagen 4 expediente digital judicial)

3.- El **22 de setiembre del 2015** el noticiero CR HOY, publicó una noticia sobre lo siguiente: “Método de intoxicación en Bares no se limita a San José”, se explicaba que el nuevo método de intoxicación en bares, es polvo de Ketamina, que se pone en las bebidas, para dormir a las víctima, se trata de una anestésico, que produce un efecto disociativo, que hace que el consumidor se siente separado de la realidad. En dosis bajas aumenta la frecuencia cardíaca la presión arterial y sanguínea, disminuyendo levemente la frecuencia respiratoria. Se usa en humanos y animales, pero el 90% de las ventas legal es de uso veterinario. Se explica que en ese momento no había restricción alguna para su venta, pero que el Instituto Costarricense contra las Drogas había pedido al Ministerio de Salud, incluirla entre las sustancias de venta restringida. (imagen 141-144 expediente judicial digital)

4.- El **30 de setiembre del 2015**, el Periódico La Nación publicó, la noticia de que “Salud vigilará venta de anestésico para animales usado como droga por adolescentes” Se refiere al anestésico Ketamin, utilizado por los veterinarios como tranquilizante para animales, ya que se ha detectado que está siendo utilizada como droga por los humanos. Agregaba que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), había pedido se tomaran medidas, además que el IAFA atendió durante el 2014 19 pacientes con adicción, entre los que se reportó el uso de



Firmado digital de:
LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

Ketamina. Ese medicamento se vendía bajo receta controlada por SENASA, pero se pensaba que por estar de por medio la Salud Pública, el Ministerio de Salud podía intervenir. (imagen 138-139 expediente judicial digital)

5.-El 19 de Noviembre del 2015 el Servicio Nacional de Salud Animal, remitió un oficio al Ministro de Salud, peticionado la suspensión temporal de la aplicación de lo ordenado en el oficio JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015. Señala que prohibir a las veterinarias que despachen sicotrópicos y estupefacientes de uso exclusivo veterinario: *“es exponer a los pacientes a no tener acceso al tratamiento que requieren por las dificultades antes expuestas y esto a su vez los expone a no recibir una tratamiento pronto y eficaz. Asimismo, dicha imposibilidad limitaría el actuar del médico veterinario y las disponibilidad de medicamentos exclusivos para tratar a sus pacientes...”* (folios 22-24 expediente administrativo tomo 1)

6.- El 8 de diciembre del 2015 el Ministerio de Salud publicó una Lista actualizada de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, sometidas a Fiscalización Nacional. (imagen 128-137 expediente judicial digital)

7.- Por oficio **JVD-311-12-15 del 14 de diciembre del 2015**, La Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes del Ministerio de Salud, se pronunció acerca de la solicitud de suspensión temporal, de la “Directriz” comunicada por el oficio JVD-185-08-15, que hizo el Colegio de Veterinarios, mientras se busca una solución integral al problema. Al respecto se resolvió: *“La Junta de vigilancia de Drogas acordó: Comunicarles que la Junta mantiene la directriz con base en los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República General de la República, no obstante, se concede una prórroga de seis meses para operacionalizar los procedimientos de control.”* (folios 31-32 expediente administrativo tomo I)

8.- El **14 de diciembre del 2016**, la Junta de Vigilancia de Drogas Estupefacientes, adjuntó a solicitud de la Procuraduría, un cuadro de medicamentos de uso exclusivo veterinario que contiene sustancias psicotrópicas:



MEDICAMENTO	Principio Activo	Clasificación
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A	Controlado	

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

Ketamid inyectable	Ketamin +Midazolan	Ketamina: Psicotrópico a nivel nacional a partir de julio 2016. Midazolan: Psicotrópico Lista IV Jife.
Dozilan inyectable	Midazolan	Psicotrópico lista IV Jife
Unizepam inyectable	Diazepan	Psicotrópico lista IV Jife
Uniletas 100 mg. Taletas	Fenobarbital	Psicotrópico lista IV Jife
Euthanex	Pentobarbital	Psicotrópico lista IV Jife
Euthanyle	Pentobarbital	Psicotrópico lista IV Jife
Penthal	Pentobarbital	Psicotrópico lista IV Jife

(folios 45 expediente administrativo tomo I)

9.- La Junta de vigilancia del Ministerio de Salud, **emitió la Circular JVD-003-2016 del 6 de junio del 2016**, dirigida a las Droguerías Veterinarias, Médicos Veterinarios, Propietarios y Regentes Farmacéuticos de Farmacias, referida a los Lineamientos para la Prescripción y Despacho de Medicamentos de Uso Exclusivo Veterinario, en cumplimiento de la directriz emitida en el oficio JVD-185-08-15. En ella se emitieron una serie de disposiciones generales, en cuanto a los medicamentos psicotrópicos de uso exclusivo veterinario. (folios 54-56 expediente administrativo)

10.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA, Droguería Faryvet S.A., tiene registrado el medicamento **“Ketamid”** solución inyectable, en presentación de frascos de 50 ml. Cada ml. contiene ketamina, 50 mg., Midazolan base 2 mg. Los anestésicos disociativos, inducen a la anestesia interrumpiendo la información que llegan desde la zonas inconscientes del cerebro a las conscientes. Es análoga de la fenciclidina, que induce un estado de catalepsia con aparente buena analgesia, manteniendo el tono muscular, los reflejos laríngeo y faríngeo, los ojos abiertos e incluso la vocalización. Provoca una anestesia, durante la cual el paciente experimenta una disociación aparente del ambiente que le rodea. Esta anestesia se caracteriza por una profunda analgesia, y un sueño superficial. El estado de catalepsia, conlleva un estado nervioso caracterizado por la pérdida de la **contractilidad voluntaria y de la sensibilidad**, los músculos no oponen resistencia. Tras



Firmado digital de:
LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

la inyección de Ketamina se produce una estimulación cardiovascular con hipertensión y taquicardia, así como un aumento de la presión del líquido cefalorraquídeo, de la presión intraocular. (folios 113, 136, 140, 305, 323 expediente administrativo N° 2)

11.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA, Droguería Alcames Laboratorios Químicos de Centroamérica, tiene registrado el medicamentos “Eutanyle”, cuya fórmula dice que cada 100 ml contiene pentobarbital sódicos 40g, y fenitoina sódica 5 g., su fórmula es inyectable y la presentación es en frascos de 15 ml. En la presentación se indica que el mismo es una solución eutanásica para caninos y felinos, ya que causa muerte cerebral y luego un paro cardiaco. El pentobarbital sódico produce una rápida acción anestésica que induce a un estado de inconciencia, ese estado progresa rápidamente a una anestesia profunda con reducción concomitante de la presión sanguínea. (folios 113, 164-167 expediente administrativo N° 7)

12.- En el proceso de inscripción del producto del producto, que tiene en su fórmula pentobarbital, se indica que es un barbitúrico, cuya principal acción es la depresión del sistema nervioso central, además tiene propiedades anestésicas. (folios 12-15 expediente administrativo N° 7)

14.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA Droguería Distrivet S.A., tiene registrado el medicamentos “Eutanex” inyectable uso veterinario fabricado por Laboratorio Decno S.A. para Invet S.A Ltda. S.A, cuya fórmula dice que cada 1 mL contiene, pentobarbital sódico 390g, difenilhidantoina sódica 50 mg. y excipientes 1 mL. El medicamento se usa para eutanasia, ética e indolora, de gatos, perros, roedores y aves, y como sedante o para anestesia general según la dosis. (folios 1,98, 1104 expediente administrativo tomo 6).

15.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA Droguería Distrivet S.A., tiene registrado el medicamentos “Unizepan” uso veterinario, solución inyectable, en presentación de frasco de 50 ml, cada 1 ml contiene diazepam 5mg, fenobarbital 100 mg y excipientes 250 mg. El medicamento se usa para caninos y felinos en estado epiléptico, también se usa como ansiolítico, miorelajante,



Firmado digital de:

ROSAMARÍA GARCÍA CORTES, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

hipnótico, estimulante, y anticonvulsivo, y se indica que no se debe usar con otros depresores centrales porque se potencializan, o en animales con depresión respiratoria ni con arritmia cardíaca. También se contraindica en pacientes con insuficiencia renal o cardíaca. (folios 36, 97, 167, 173 expediente administrativo tomo 9)

16.-Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA Droguería Herrera y Elizondo S.A., tiene registrado el medicamentos **“Unilete forte”** anticonvulsivo uso veterinario, comprimidos, en presentación de frasco de 250 mg. Cada fórmula contienen fenobarbital 100mg, excipientes 250 mg. Se utiliza para el control sistemático de las contracciones, convulsionantes de la epilepsia, y como sedante. En caso sobredosis se debe instaurar la respiración artificial con oxígeno para prevenir la hipoxia derivada de una parada respiratoria. (folios 16, 20, 158-159 expediente administrativo tomo I)

17.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA Droguería Faryvet S.A., tiene registrado el medicamentos **“Butormin” solución inyectable** uso veterinario, con una presentación de frascos de 100ml. Cada ml de la solución inyectable contiene butorfarnol tartrato 10mg. El butorfarnol es un analgésico opioides, que se utiliza en la etapa preoperatoria para controlar el dolor agudo. El butorfarnol es una droga del grupo de los hipoanalgésicos opiáceos, que tiene una elevada eficacia analgésica, y una serie de efectos colaterales como depresión cardiovascular, y respiratoria. (folios 5, 120, 300, 306 expediente administrativo tomo 4)

18.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA Droguería Faryvet S.A., tiene registrado el medicamentos **“Dozilam”** uso veterinario, solución inyectable, cada ml de la solución contienen Midazolam 5 mg., y vehículo. Es un tranquilizante, derivado benzodiazepínico de corta duración, con acción anticonvulsionante y relajante muscular central, junto a una buena estabilidad hemodinámica y baja presión ventilatoria. Se trata de una droga depresora del sistema nervioso central, correspondiente a una nueva clase de derivados benzodiazepínicos, si se combina con la ketamina, sus acciones inductoras de la



LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
CORRALES QUEVEDO, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

anestesia se complementan mutuamente. (folios 133, 134, 138, 323, 2 expediente administrativo tomo 3)

19.- Ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios del SENASA Droguería Distrivet S.A., tiene registrado el medicamento **“Penthal”** uso veterinario, solución inyectable, cada ml de la solución contiene pentobarbital sódico 64.8mg, excipiente 1ml. Es un como anestésico general de acción corta, que pertenece al grupo de los barbitúricos, compuestos por acción hipnótica muy destacada, y presenta muy pocos efectos colaterales, se trata de una sustancia sintética que combina la condensación de la Urea y el ácido malónico. (folios 321,341 expediente administrativo tomo 5)

20.- Se aportaron mallas curriculares de la carrera de Veterinaria, para acreditar que en la:

.- Universidad Nacional. Escuela de Medicina Veterinaria. Se llevan dos cursos de farmacología y Terapéutica, entre otros.

.- Universidad Veritas. Se llevan dos cursos de farmacología y Terapéutica, entre otros. (imagen 7-11, 17, expediente judicial digital)

21.- Se aportaron mallas curriculares de la carrera de Farmacia, para acreditar que en la:

Universidad de Iberoamérica, UNIBE, se dan tres cursos de farmacología y Laboratorio, entre otros.

UCIMED, se dan dos cursos de farmacología y Laboratorio, entre otros.

UIA, se dan dos cursos de farmacología y laboratorio, entre otros.

UCR, se dan tres cursos de farmacología, entre otros.

LATINA, se dan tres cursos de farmacología, entre otros. (imagen 12-15, 19, 22, 26-31 expediente judicial digital)

22.- El testigo Sebastian Marin Murillo, médico general del IAFA, y quien tiene once años de trabajar en adicciones, aclaró además que no existe la especialidad en el tratamiento en adicciones, inscrita en el Colegio de Médicos del país, indica que



LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
PABLO MANRIQUE MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009085-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

ciertas drogas tienen la capacidad de afectar el cerebro y genera una sensación de bienestar y euforia generan una sensación de bienestar o de relajación. Expone que en el cerebro existe un área de recompensa, que hace que uno se sienta bien, pues actúa a nivel de neurotransmisores, con el uso de la sustancia psicoactiva, se disparan los neurotransmisores por encima del techo, y con el tiempo se genera una obsesión hacia eso, se pierde el control, y se busca más el efecto positivo, se genera una disfuncionalidad, impulsividad y toma de malas decisiones. La Ketamina es una sustancia, con una finalidad anestésica, que no se baja a la conciencia, induce en un trance sin perder el nivel de conciencia. No se usa solo en animales. Hace 8 años empezaron a llegar pacientes que usaban esa droga, la pasan a polvo y luego la inhalan. La ketamina tiene midazolam que es un psicoactivo que puede generar un efecto relajante, hasta la alucinación. Hace 6 años se incluye la ketamina entre la clasificación de droga, 1 (uno) de cada cuatro adictos usa ketamina. Cuando se les pregunta a los pacientes, el patrón de consumo y de donde la obtienen, la respuesta era de veterinarias o del mercado negro, también venía de Nicaragua, nunca le han dicho que de las farmacias. El problema de uso de sustancias como fenobarbital más pentotato de sodio, también se da a nivel de personal de salud. Ahora se usa receta digital, que permite establecer rangos de uso, dosificación, y a quien se le prescribe. Ante la lista de medicamentos que se le muestra al testigo, indica que la diazepam, el fenobarbital, la midazolam, la ketamina, la fenontina, en lugar de morfina, se usan en seres humanos. (declaración en juicio del testigo)

23.- El farmacéutico RAMSES ALFARO, quien laboró en farmacia humana, luego laboró en droguería de venta para veterinarias, y luego en docencia e investigación. El testigo define lo que es un medicamento, la farmacología como una ciencia del estudio de los fármacos, la farmacia, se enfoca al desarrollo de las fórmulas y el manejo de las fórmulas para que lleguen en óptimas condiciones al paciente. Describe al farmacéutico, como el profesional que fiscaliza el correcto despacho de recetas, controla las malas prescripciones o automedicación, que los medicamentos estén dentro de la dosificación correspondiente y que el fármaco se use correctamente. Los profesionales que prescriben son los médicos, los odontólogos y los veterinarios. En la



Firmado digital de:
LAURA GARCÍA CARBALLÓ, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

carrera de farmacia se ve de forma transversal- a lo largo de todas las materias-, el uso de medicamento de uso animal, que pueden ser usados en seres humanos. Todos tienen efectos en seres humanos. En química medicinal se ve la forma en como las moléculas afecta a los animales. Explica el control que se utiliza para poder prescribir un medicamento en seres humanos, de esa lista. La receta llega a la farmacia, según lo que el médico considera apropiado, el medicamento está bajo llave y cuando se corrobore la receta, se extrae el producto y en estos casos, el medicamento es otorgado al paciente, solo tiene acceso el farmacéutico, porque se puede ver en un problema si se pierde un producto, o si alguien lo utiliza de forma inadecuada, tiene sanciones de tipo legal. Existe un control digital por número de cédula y se sabe cuánto consume cada paciente. En cuanto a diferencia entre los psicotrópicos de uso veterinario con los de uso humano, explica que, el principio activo- propiedad terapéutica- es el mismo, las diferencias están en el empaque y a nivel de la fórmula, concretamente en relación a los excipientes - que actúa o genera cambios en la cinética. La cinética es el fenómeno que ocurre al fármaco en el organismo, determina la velocidad de absorción. En el caso de diazepam, la molécula tendrá efecto en humanos como en animales. Una vez cuando era visitador médico vio como entregaban fenobarbital a un indigente. El Colegio de Farmacéuticos ha dictado cómo se debe dar el despacho de medicamentos, las guías y libros oficiales donde se registra la dosificación. Reitera los controles en orden a los psicotrópicos, dice que, están guardados con llave, se entrega según receta y se lleva un inventario mes a mes. Las recetas digitales controlan las cantidades, para que no ocurra que en otra farmacia se le dispense más. Los profesionales sujetos a la receta médica, son los médicos, odontólogos y los médicos veterinarios. Explica cuales materias de farmacia, no se dan dentro de la malla curricular de veterinaria. En cuanto a los controles en materia de psicotrópicos en materia veterinaria, que observó cuando laboraba, refiere que, la experiencia que tuvo en ese campo, hace 6 años, los psicotrópicos, estaba bajo llave y la llave era de acceso a todo mundo. Ante la pregunta de si puede un ser humano, tomar un medicamento que tiene el mismo principio activo de uso veterinario con el mismo efecto. Dice que en algunos casos se



Firmado digital de:

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

trata del mismo medicamento, como el caso de la omeprazol, lo que varía es el empaque, y sale hasta más barato. (declaración en juicio del testigo)

24.- La demanda se presentó el 6 de octubre del 2015. (Ver portada del expediente judicial digital y escrito de demanda folio 33 expediente físico)

III.- HECHOS NO PROBADOS

1.- No probó la representación del Estado, que la circular JVD03-2016 del 6 de junio del 2016, fuera un borrador de resolución.

2.- No se acreditó la fecha precisa en que el Colegio de Veterinarios, tuvo conocimiento exacto de los actos impugnados. Ni que se le hubiese notificado el artículo #10 de la Sesión 2985 del 24 de julio, dictada por la Junta de Vigilancia de Drogas. O que fuera destinatario del mismo

3.- No se probó que todos los fármacos de uso restringido, provengan del mercado negro.

4.- No se demostró cuáles son los protocolos de control, que en la actualidad tienen las veterinarias en el depósito, custodia, prescripción, en relación a los fármacos de uso restringido. No se acreditó la existencia de protocolos al respecto.

5.- No se acreditó que a partir de la aplicación del artículo 133 de la Ley General de Salud, se requiera contar en las farmacias con un regente veterinario.

6.- No se demostró, que la observancia de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley General de Salud, vaya a generar un desabatecimiento de fármacos de uso restringido, o que imposibilite la adecuada atención de los pacientes veterinarios.

IV.- CONTEXTO DE LO DEBATIDO

Para abocarnos al conocimiento del tema neurálgico de esta sentencia, debemos tratar de entender cuáles son las motivaciones, que llevaron a la Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes del Ministerio de Salud, a emitir los actos administrativos que hoy se están impugnando, y contextualizar la problemática existente, en torno al uso y abuso, de estas sustancias de uso restringido. Nuestro país, no puede escapar a



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA CARRALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

la problemática mundial, que representa en la actualidad, el uso abusivo de las drogas, estupefacientes y sustancia psicotrópicas, por los efectos nocivos sobre la salud, pues lleva asociado una carga importante de adicciones, discapacidad y muertes prematuras, además que tiene una estrecha conexión con actos delictivos, y tráfico ilegal. La respuesta del Estado costarricense, debe por lo tanto implicar a todos aquellos agentes involucrados con la salud y la seguridad, para que de forma coordinada, puedan dar una adecuada respuesta a la solución del problema. Desde el punto de vista de la salud, resulta necesario ejercer todos los mecanismos de prevención, control, tratamiento y rehabilitación, de ahí la importancia de los alcances de los actos impugnados. Tampoco puede desconocerse tal y como lo afirma la representación del Estado, los importantes compromisos internacionales que Costa Rica debe cumplir en el ámbito de la prevención, control y combate de este mal. La Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODOC, en el informe Mundial Sobre las Drogas del año 2018 señaló lo siguiente de interés: *“Unos 275 millones de personas en todo el mundo, es decir, aproximadamente el 5,6% de la población mundial de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años, consumió drogas en al menos una ocasión en 2016. Unos 31 millones de personas que consumen drogas padecen trastornos derivados de ello, lo que significa que ese consumo es perjudicial hasta el punto de que podrían necesitar tratamiento. Según las estimaciones iniciales, 13,8 millones de jóvenes de 15 y 16 años consumieron cannabis en el año anterior en todo el mundo, lo que equivale a una proporción del 5,6%. Según la OMS, en 2015 fallecieron aproximadamente 450.000 personas a consecuencia del consumo de drogas. De esas muertes, 167.750 estaban directamente relacionadas con los trastornos por consumo de drogas (principalmente sobredosis). El resto de las muertes podían atribuirse indirectamente al consumo de drogas, y entre ellas figuraban las relacionadas con los virus del VIH y la hepatitis C contraídos como resultado de prácticas de inyección inseguras. Los **opioides** siguieron siendo las drogas que más daños causaron y fueron responsables del 76% de las muertes en que intervinieron los trastornos por consumo de drogas. Las personas que se inyectan drogas, unos 10,6 millones en todo el mundo en 2016, son las que afrontan mayores riesgos para la salud. Más de la mitad de esas personas viven con la hepatitis C, y una*



Firmado digital de:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
RESUMEN CORRESPONDIENTE A LA SECRETARIA

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

de cada ocho vive con el VIH (....). Las drogas disponibles desde hace tiempo, como la heroína y la cocaína, coexisten cada vez más con las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y se ha producido un aumento del consumo con fines no médicos de medicamentos sujetos a prescripción médica (bien desviados de los cauces lícitos, bien fabricados ilícitamente). También va en aumento el consumo de sustancias de origen desconocido que se suministran por cauces ilícitos y se hacen pasar por medicamentos, cuando en realidad están destinadas al consumo con fines no médicos. Los consumidores nunca han tenido a su alcance tal variedad de sustancias y mezclas de sustancias. (...) El consumo de fármacos opioides con fines no médicos cada vez suscita más preocupación a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los profesionales de la salud pública. En las diferentes regiones se usan diferentes fármacos opioides. En América del Norte, el **fentanilo** obtenido ilícitamente, mezclado con heroína u otras drogas, es el principal causante del número sin precedentes de muertes por sobredosis. En Europa, el opioide más preocupante sigue siendo la heroína, pero, según la información disponible, también se consume **metadona, buprenorfina y fentanilo con fines no médicos**. En los países de África occidental y el norte de África y en el Cercano Oriente y el Oriente Medio, el consumo no médico de **tramadol**, fármaco opioide que no está sometido a fiscalización nacional, está empezando a ser motivo de preocupación. (...) El consumo con fines no médicos de sedantes hipnóticos comunes como las **benzodiazepinas** y otras sustancias similares constituye hoy en día uno de los principales problemas de consumo de drogas en unos 60 países. El uso indebido de las **benzodiazepinas** comporta graves riesgos, especialmente debido a que aumenta el riesgo de **sobredosis cuando se consumen junto con heroína**. Las benzodiazepinas figuran con frecuencia en los informes sobre casos de sobredosis letales causadas por opioides como la metadona. En algunos países occidentales existe un mercado incipiente de sustancias de tipo benzodiazepínico no sometidas a fiscalización, que se consumen bien solas o bien mezcladas con benzodiazepinas fiscalizadas. Esas sustancias se comercializan legalmente como tranquilizantes y se venden con nombres como “benzodiazepinas legales” o “benzodiazepinas de diseño”. En algunos casos **concretos, una gran proporción de las muertes relacionadas con drogas está**



Firmado digital de:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

relacionada con las NSP de tipo benzodiazepínico. (...) El consumo de drogas entre los jóvenes difiere de unos países a otros en función de las circunstancias sociales y económicas de las personas en cuestión. Dos contextos muy diferentes ilustran el amplio abanico de circunstancias que pueden llevar a los jóvenes a consumir drogas. Por una parte, las drogas se consumen en contextos recreacionales para potenciar las sensaciones y mejorar la experiencia; por otra, los jóvenes que viven en condiciones extremas consumen drogas para sobrellevar la dureza de esas circunstancias. La tipología de las drogas que se consumen en esos dos contextos es bastante diferente. **Las drogas de club, como el éxtasis, la metanfetamina, la cocaína, la ketamina, el LSD y el GHB, se consumen en países de ingresos altos, inicialmente de manera aislada en fiestas “rave” y posteriormente en otros entornos, desde cafeterías universitarias hasta fiestas en casas y conciertos. Según la información disponible, el consumo de esas sustancias es mucho más elevado entre las personas de 15 a 24 años que entre las personas de 25 años en adelante. Entre las drogas que más consumen los jóvenes que viven en la calle figuran los inhalantes, entre los que se encuentran los disolventes, la gasolina, la pintura, el líquido corrector y el pegamento. Muchos de los niños de la calle están expuestos a abusos físicos y sexuales y el consumo de sustancias es parte de los mecanismos que los ayudan a sobrellevar la dureza del entorno al que están expuestos en las calles. Las sustancias que consumen se suelen elegir por su bajo precio, su carácter legal y la facilidad con que se obtienen y la rapidez con que producen una sensación de euforia. (...) La mayoría de los instrumentos que actualmente se utilizan para vigilar las cuestiones relacionadas con las drogas a nivel nacional e internacional no fueron diseñados para captar la nueva complejidad del mercado mundial de las drogas. Los sistemas actuales tienden a centrarse en determinados aspectos del consumo y la oferta de drogas que no reflejan debidamente la magnitud de los vínculos que existen entre el consumo de las drogas más afianzadas, el consumo con fines no médicos de medicamentos sujetos a prescripción y otras sustancias psicoactivas....”, Los sistemas de alerta temprana pueden servir para vigilar la creciente complejidad y avanzar hacia un enfoque proactivo. Los países con pocos recursos necesitan asistencia para reunir y analizar la información más básica. El sistema internacional de reunión de datos, que utiliza**



Firmado digital de:

Laura García Carballo, JUEZ/A DECISOR/A
RICHARDA GONZÁLEZ MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

como base el cuestionario para los informes anuales de la UNODC, debería también captar mejor la nueva realidad para que la comunidad internacional pueda comprender en profundidad el polifacético problema de las drogas.”(UNODOC. www.unodoc.org/wdr, pág. 19 a 24). Como ya se apuntó, a nivel internacional se ha aprobado varias Convenciones Internacionales, y han emitido leyes con la finalidad de regular y dar una respuesta apropiada a este complejo problema, en el cual vamos a resaltar, el enfoque desde el punto de vista de salud pública. A nivel Internacional la Convención Única Sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas del 30 de mayo de 1954, fue aprobada por Costa Rica, mediante la Ley N° 4554 del 18 de marzo de 1970, enmendada a la vez por el Protocolo de Modificación de la Convención Única Sobre Estupefacientes Ley N° 5168 del 25 de enero de 1973. Además del Convenio de Viena Sobre Sustancias Psicotrópicas del 21 de enero de 1971, aprobado Costa Rica por medio de la Ley 4990 del 10 de junio de 1972, y la convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 19 de diciembre de 1988 aprobada por ley N° 7198 del 25 de setiembre de 1990. Concretamente mediante La Ley Sobre Estupefacientes sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, establece en el artículo 3, que es un deber del Estado prevenir el uso indebido de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y cualquier otro producto capaz de producir dependencia física o psíquica, así como identificar, tratar y rehabilitar a las personas afectadas, y proveer los recursos necesarios para recuperar a los farmacodependientes. La Ley busca- entre otras cosas- regular, el suministro, la prescripción, la administración, la manipulación, el uso, la tenencia, el tráfico, y la comercialización de estos fármacos, por el nivel de dependencia física y psíquica que pueden producir, con el consecuente daño a la salud. (ver art. 1). En atención a lo anterior, pretende que su uso se limite a actividades relacionadas estrictamente con el tratamiento médico, los análisis toxicológicos y químicos el entrenamiento de animales utilizados en cuerpos de policía y el análisis fármaco- cinético en materia médica deportiva. Prescribe que: *“Es un deber de los profesionales autorizados a **prescribir** los estupefacientes y psicotrópicos usados en la práctica médica o*

veterinaria, utilizar los formularios oficiales que facilitará el Ministerio de Salud y



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA GONZÁLEZ, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

*el de Agricultura y Ganadería según corresponda, o los que vendan y controles las corporaciones profesionales autorizadas.” (art. 2 párrafo segundo de la Ley mencionada). En el Reglamento para el Control de Drogas Estupefacientes y Psicotrópicos N° 37111-S, artículo 11, se definen tres conceptos, respecto de los cuales vamos a hablar de forma reiterada en esta resolución, razón por la cual se considera necesario, tener claridad acerca de su significado. El Reglamento antes citado, define que una **droga o medicamento**, es: “*Toda sustancia o productos naturales, sintéticos o semisintéticos y toda mezcla de esas sustancias o producto que se utilicen para el diagnóstico, prevención, tratamiento y alivio de las enfermedades o estados físicos anormales, o de los síntomas de los mismos para el restablecimiento o modificación de funciones orgánicas en las personas o en los animales. Se incluyen en la misma denominación y para los mismos efectos, los alimentos dietéticos y los alimentos y cosméticos que hayan sido adicionados con sustancias medicinales.*”. El artículo 12 define **Estupefacientes** como aquella: “*sustancia que actúa a nivel del sistema nervioso central, puede provocar sueño o estupor u otras alteraciones del estado mental, cuyo consumo controlado no controlado puede crear dependencia o adicción. Son drogas incluidas en la “Convención Única Sobre Estupefacientes” de 1961 de las Naciones Unidas y el protocolo del 25 de marzo de 1972 de Modificación de esta Convención y todas las que queden sujetas a control internacional en el futuro y las que a juicio de la Junta se declaren como tales.*” Por su parte el artículo 31 establece que es una **sustancia psicotrópicas o psicotrópicos** el: “*Agente químico que actúa sobre el sistema nervioso central, lo cual trae como consecuencia cambios en la percepción, ánimo, estado de conciencia y comportamiento. Son sustancias naturales o sintéticas, comprendidas en las listas 1,2,3,y 4 del Convenio sobre sustancias Psicotrópicas de 1971 y las que se incluyan en el futuro en este u otro convenio que posteriormente sustituya y otras drogas que a juicio de la Junta se declaren como tales.*” A partir de lo anterior es que cobra especial relevancia lo dispuesto en el párrafo IV de la Ley de Salud. Debemos empezar señalando que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado (art 1 Ley 5395), por eso es que se ha designado al **Ministerio de Salud, como el órgano competente para definir la política nacional de***



firmado digitalmente.

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSALBA MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

salud (art. 2), correlativamente todo habitante de la república tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma en que las leyes y reglamentos así lo determinen (art 3). En concordancia con lo señalado la Ley Orgánica del Ministerio de Salud N° 5412 (del 8 de noviembre de 1973), dispone en el artículo 18 que *“La Junta de vigilancia de Drogas y Estupefacientes será el órgano encargado de vigilar y controlar la importación, existencia y venta de cualquier droga estupefacientes y de los productos que por su uso puedan producir dependencia física o psíquica en las personas, determinados conforme a la ley.”*, la junta es un órgano colegiado tripartito, conformado por: Director General de Salud, un representante del Colegio de Médicos y Cirujanos y un representante del Colegio de Farmacéuticos. (art. 2 Ley N° 54 12 y el artículo 3 y 4 del Reglamento para el Control de Drogas Estupefacientes y Psicotrópicos (N° 37111-S). Tal y como lo dispone el Reglamento para el Control de Drogas Estupefacientes y Psicotrópicos (N° 37111-S) en sus artículos 2 y 3, la Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes tiene además entre sus competencias, el deber de velar, que la finalidad de su uso no se desvíe hacia canales ilícitos, y de ejercer un control de toda la actividad, que tiene que ver con su cadena de comercialización, y que comprende a su vez la importación, la exportación, distribución, prescripción y dispensación. En igual sentido el artículo 15 sujeta a los establecimientos farmacéuticos que manejen estupefacientes y psicotrópicos, al cumplimiento de las leyes y reglamentos, normas y procedimientos establecidos para ese fin, previo permiso sanitario de funcionamiento del Ministerio. Siguiendo esa línea el artículo 18 dispone que solamente los profesionales y medicina, odontología y veterinaria en el ejercicio legal de sus profesiones podrán prescribir estupefacientes y psicotrópicos con fines terapéuticos, *“... y nunca con fines distintos de los previstos en los convenios internacionales, las leyes nacionales y este reglamento...”*.

V.- SOBRE EL ARGUMENTO DE FALTA DE LEGTIMACIÓN ACTIVA DEL COLEGIO, ACTO NO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN Y LA CADUCIDAD

En atención al argumento reiterado por la parta demandada, de que en la especie se está ante un acto no susceptible de impugnación, se impone precisar primero un aspecto de legitimación al proceso de la parte actora. Dispone el artículo 10 inciso



Firmado digital de:

ROSAMARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

1.b) del CPCA, que estarán legitimados para demandar: “...b) Las entidades, las corporaciones y las instituciones de Derecho público, y cuantas ostenten la representación, y defensa de intereses o derechos de carácter general, gremial o corporativo, en cuanto afecten tales intereses o derechos , y los grupos regidos por algún estatuto, en tanto defienden intereses colectivos.” En tal orden de ideas los colegios profesionales son los que tienen la legitimación activa para defender, lo concerniente a los intereses colectivos de sus agremiados, a su nombre y cuenta propia, “...siempre y cuando ha dicho la Sala Constitucional se impugnen normas o actos que inciden negativamente en los intereses que constituyen la razón de ser o el factor aglutinante de la agrupación. (votos 1631-91 de las 15:15hrs del 21 de agosto de 1991 (...) 8866-98 de las 16:57 hrs. del 15 de diciembre de 1998, 360-99 de las 15:51 hrs. del 20 de enero de 1999. Ernesto Jinesta Lobo. Manuel del Proceso Contencioso Administrativo. Edit. IUS Consultec S.A. pag 62). Teniendo claro los alcances de la legitimación del Colegio, cabe entonces dirimir si el ente corporativo, podía impugnar los actos que cuestionados en este proceso. Es criterio de este Cámara que sí tenían legitimación para hacerlo, en el tanto se está impugnando un acto, que aún y cuando no va dirigido al Colegio, ni le está afectando directamente, incide en los intereses de sus agremiados, según lo anteriormente expuesto, aunque el acto tenga un destinatario concreto, se desprende del contenido del mismo, un acto de fiscalización que afecta el ejercicio de la profesión en medicina veterinaria. En cuanto a la impugnabilidad del acto, la representación del Estado, alegó como un argumento de fondo, que estamos en presencia de un acto no susceptible de impugnación, porque los actores no atacaron el artículo # 10 adoptado por la Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes en Sesión N° 2985 de fecha 24 de julio del 2015, que acordó: *“Comunicarles que en cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Salud, específicamente en el artículo #133, el cual ha sido establecido en la Ley General de Salud, específicamente en el artículo 133, el cual ha sido claramente interpretado por la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-139-98, de fecha 21 de julio de 19998, que en lo que interesa indica (...)*

De conformidad con lo anteriormente anotado, tomando en cuenta que es función de esta Junta la vigilancia y control de dichos medicamentos es que s les comunica que:



Firmado digital de:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARIE CORTES MUÑOZ, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

“Las Droguerías que distribuyan medicamentos psicotrópicos de uso exclusivo veterinarios solamente podrán vender dichos productos a farmacias humanas, para que éstas se encarguen de su despacho por medio de las recetas oficiales de la Junta de Vigilancia de Drogas de Uso Veterinarios (amarillas, limitando su venta al público, tal y como lo establece el Decreto N°28861 Reglamento de Registro y Control de Medicamentos Veterinarios art. #2...Droguería veterinaria: Establecimiento que legamente inscrito ante el Colegio de Médicos Veterinario, el Colegio de Farmacéuticos, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura, opera en el registro de laboratorios fabricante y medicamentos, además de la importación, depósito, distribución y venta al por mayor de medicamentos, quedando prohibido realizar en éstos el suministro directo de medicamentos y la preparación de recetas.”

La representación de la parte demandada señala que se impugnan dos actos, que no podían ser impugnados sin el acto que les da origen. Indica en relación al oficio JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015, que el mismo, es un acto de comunicación de un acuerdo anterior de la Junta Directiva, que ese no es el acto que se debía impugnar, sino el acuerdo adoptado al efecto (Sesión 2985), y que tampoco se trata de un acto final o preparatorio con efectos propios. En cuanto al acto JVD del 03-2016 del 6 de junio del 2016, que se refiere a lineamientos para la prescripción y despacho de medicamentos de uso exclusivo veterinario, el argumento alegado, es que se trata de un borrador de resolución. Esta Cámara, si bien respeta el argumento esgrimido, disiente el criterio externado por la representación del Estado, y estima que no estamos en presencia de actos no susceptibles de impugnación por las siguientes razones: En primer lugar indicar, que el Acuerdo adoptado en la Sesión #2985 por la Junta de vigilancia de Drogas y Estupefacientes, artículo 10, no fue comunicado a ninguna persona o empresa en particular, ni se probó que se le hubiere notificado al Colegio de Veterinarios, en ese sentido no se aportó prueba en contrario. En tal orden de ideas, el oficio JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015, emitido por la Junta de vigilancia de Drogas y Estupefacientes, es un acto concretamente dirigido a los siguientes destinatarios: Distribuidora Distrivet S.A y a la Distribuidora Herrera y Elizondo, así como al Laboratorio y Droguería Faryvet S.A., y por medio de él se

dispone comunicarle el acuerdo adoptado por la Junta en la Sesión N° 2985 (art 10)



Firmado digital de:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
N° 15-009083-1027-CA

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

caducidad, respecto de un acto administrativo, que no se está cuestionando en esta sede. Vale aclarar que el acto impugnado es el oficio JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015, y la circular JVD del 03-2016 del 6 de junio del 2016, y como la demanda se interpuso el 6 de octubre del 2015, respecto de estos dos actos el plazo del artículo 39 del CPCA, no pudo haber prosperado.-

VI.- SOBRE LA COSTUMBRE

Uno de los argumentos en que se centra la defensa de la parte actora, reside en la costumbre, y su prevalencia. Explica que existe una costumbre pacífica y reiterada por parte del Ministerio de Salud, de considerar que los médicos veterinarios, puedan despachar de estupefacientes y sustancias o productos psicotrópicos para uso animal, sin ninguna interferencia gubernativa, conjuntamente con los farmacéuticos. Costumbre que ha sido amenazada con los actos impugnados, peticona que en uso de esta costumbre, se resuelva que los médicos veterinarios pueden seguirlo haciendo, y se anulen los actos que disponen lo contrario. El punto a dilucidar, necesariamente nos conduce a la teoría de las fuentes del derecho, que permite a partir de su acto de creación, establecer una jerarquía que genere un nivel de certeza, ante la gran variedad de normas jurídicas existentes, evitando colisiones normativas, y permite que ante contradicciones entre disposiciones jurídicas de distinto rango, prevalezca la de rango superior sobre la de rango inferior, y para las disposiciones jurídicas que pertenecen al mismo nivel jerárquico, que la ley posterior prevalece sobre la anterior, y la ley especial sobre la general. Entre las fuentes del derecho administrativo indudablemente se encuentra la costumbre, que se origina mediante una práctica general -o comportamiento social- uniforme y reiterados en el tiempo, aunada a la convicción de los intervinientes de que esa práctica es jurídicamente obligatoria y que por lo tanto debe ser cumplida, lo que finalmente genera una norma consuetudinaria, por eso desaparece cuando esa convicción o práctica desaparece. En relación a su ámbito de validez la costumbre - fuente formal-, puede tener vigencia **ante ausencia de normas jurídicas, o ante normas jurídicas imperfectas, es decir ante lagunas de derecho**, aunque a criterio de algunos autores entre ellos

Hertmut Maurer ha perdido vigencia, “A diferencia de antaño, en la actualidad las

Firmado digital de:
LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr



costumbre juega tan sólo un papel menor. Ello se debe, en primer término, a la abundancia de normas jurídicas escritas, pero también a la rapidez con la que cambian las circunstancias y a la diversidad de modos de pensar existentes en una sociedad plural, lo que no es precisamente propicio para la costumbre, basada en prolongados períodos de tiempo y coincidencia jurídica.” (Hartmut Maurer. Derecho Administrativo Alemán Instituto Investigaciones Jurídicas. 2012, pág. 75) Creemos que la anterior afirmación si bien lleva mucha razón, aún existen ámbitos del derecho como el comercial y aduanero - a modo de ejemplo- en donde esta fuente del derecho mantiene su vigencia. Sin embargo la costumbre cede ante la ley, y no puede ir por seguridad jurídica en su contra (contra legem), ya que si contraría el ordenamiento jurídico vigente, pierde su calidad de jurídica, en otros casos está a favor de la ley (secundum legem), y en otros regula situaciones que la ley no regula (praeter legem) (al respecto ver entre otros Latorre Angel. Introducción al Derecho. España. Editorial Ariel Derecho 2006.). Como ya se explicó el punto a dirimir es si procede en este caso la aplicación de la costumbre, o la aplicación de la Ley de Salud, concretamente el numeral 133. En este caso frente a la costumbre que se invoca, tenemos la existencia de una ley, la Ley General de Salud (N° 5395), fuente de derecho que expresa la voluntad del legislador, y que plasma el concepto democrático del art. 121 de la Constitución Política. Es precisamente este cuerpo normativo, el que expone en el párrafo IV denominado “De los Deberes y Restricciones de las Personas con Relación a Estupefacientes y Otros”, **la finalidad que persigue la ley**, al establecer estrictos controles en todo lo que tiene que ver con la producción de materias primas, y la elaboración, tráfico, suministro, y uso de drogas estupefacientes y de otras, capaces de producir por su uso, dependencia física o psíquica en las personas. En ese sentido el artículo 125 de ese cuerpo normativo, dispone que este tema constituye materia de especial interés público, y que por lo tanto las personas profesionales en ciencias médicas, o no profesionales que intervengan en tales actividades, deberán sujetarse a las disposiciones legales y reglamentarias, y respetar las restricciones a las que quedan sujetas. Incluso llega prohibir de forma expresa, la venta o suministro al público de esas sustancias y productos, por el nivel de dependencia que pueden llegar a generar (art. 130 Ley N° 5395), y solo permite la **prescripción y**



Firmado digital de:

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSAMARIA GARCIA MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

administración de estos fármacos declarados de prescripción restringida por el Ministerio de Salud, a los médicos, odontólogos, y veterinarios, en el ejercicio legal de sus profesiones, y bajo su responsabilidad (art 131 de la ley citada). Siguiendo tal línea de pensamiento el artículo 132 dispone que: **“Sólo los establecimientos farmacéuticos debidamente regentados podrán obtener estupefacientes y sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido por el Ministerio de conformidad con las disposiciones reglamentarias pertinentes y deberán llevar un estricto control del movimiento de tales medicamentos.”** (negrita y subrayado no son del original). En esa concordancia el numeral 133, clarifica aún más la anterior norma al señalar: **“El depósito y la manipulación de estupefacientes y de sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido por el Ministerio y el despacho de las recetas en que se prescriban, corresponderá personal y exclusivamente a los farmacéuticos.”** (negrita y subrayado no son del original). Para este Órgano Colegiado, las normas enunciadas son claras, cuando regulan las diferentes situaciones jurídicas concernientes a la obtención, depósito, manipulación, y despacho de tales fármacos, atribuyendo esas facultades de forma exclusiva a los farmacéuticos, y a las farmacias debidamente regentadas. Entiende este Tribunal, que desde su promulgación el texto de la ley -ley formal, resultaba vinculante a sus destinatarios, y a la actividad administrativa que normaliza, por lo tanto su observancia resultaba obligatoria. Por una práctica o costumbre (contra legem), se trató de justificar que las clínicas veterinarias tenían esa facultad, atribuida a las farmacias, respecto de este tipo de fármacos orientadas al uso veterinario, pero lo cierto es que la ley no hace distinción, si esas drogas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas son de uso humano o veterinario, y les da un tratamiento indiferenciado (igual). Para este tribunal no resulta de recibo su desaplicación, con fundamento en la aplicación de una costumbre, **porque no se está ante una laguna del derecho**, que justifique, la integración mediante la aplicación de la costumbre como fuente supletoria. Es importante señalar que la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 6 enuncia las fuentes del derecho administrativo, y además da una **solución**, a aquellas situaciones en donde la norma no alcanza a regular una determinada situación, o lo hace de forma insuficiente - lagunas del derecho-, y para



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
BOCA MANIFIESTA POR LOS BUENOS, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

ello permite acudir a mecanismos jurídicos como la integración, en ese sentido el artículo 9 de la Ley General de la Administración Pública, dispone que: “...2 **Caso de integración, por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicará, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre, y el derecho privado y sus principios.**” En concordancia con la anterior norma, el artículo 13 indica que: “ *La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas, del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.*” Pero en este caso, no se puede ni debe acudir a la integración con otras fuentes del derecho, para dar respuesta a la situación concreta, porque ella está regulada. La norma (art. 133 de la Ley de Salud) no es oscura omisa, sino que de forma concisa regulan la situación referente a la manipulación y despacho de recetas, de compete a los farmacéuticos. Como complemento el artículo 132, viene a regular, la obtención y depósito de esa clase de fármacos, facultad que le atribuye solo a los establecimientos farmacéuticos. El oficio **JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015** emitido por la Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes del Ministerio de Salud, tiene entonces la finalidad de comunicar a Laboratorios y Distribuidoras de fármacos de uso veterinario restringido, la correcta aplicación de los artículo 133 y 133 de la Ley General de Salud, ello con apoyo del Dictamen C-139-98 del 21 de julio de 1998, vertido por la Procuraduría General de la República, a la cual se le consultó acerca de la posibilidad, de que médicos veterinarios despachen estupefacientes y sustancias o productos psicotrópicos. El dictamen que resulta vinculante para la Administración consultante, en este caso el Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica, (y para el resto, constituye jurisprudencia administrativa que tienen el rango de la norma que interpretan o delimitan, ver en ese sentido Dictamen C-093-1999 del 23 de mayo de 1999), se pronunció respecto de varias interrogantes, entre ellos sola posibilidad de que un médico veterinario despache recetas en un establecimiento farmacéutico veterinario, de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, concluyendo lo siguiente: “(...)2.- *Los médicos veterinarios están habilitados normativamente para fungir como regentes en los establecimientos*

donde se comercialicen medicamentos exclusivamente para uso veterinario. Esa



Firmado digital de:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZA DECISOR/A
ROSA MARIA CORTES MORALES, JUEZA DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

condición de regentes les permite despachar recetas de este tipo de medicamentos, con la excepción que de seguido se indica. 3.- Los únicos profesionales habilitados para despachar medicamentos que contengan estupefacientes, sustancias psicotrópicas o drogas de uso no autorizado son los farmacéuticos.” (la negrita no es del original) El dictamen además sostiene que analizada que fue la Ley de Estupefacientes Sustancias Psicotrópicas, y Drogas de Uso no autorizado y Actividades Conexas y el Reglamento de Prescripción, Venta y Uso de Medicamentos Veterinarios, (Decreto Ejecutivo N° 2 6172 del 23 de mayo de 1997), así como el Reglamento para el Control de Drogas, Estupefacientes, Sicotrópicos y Precursores, no se advirtió en esos textos normativos, disposición alguna que permita afirmar válidamente, que exista una excepción, en favor de los médicos veterinarios. En con fundamento en la anterior, la Junta de vigilancia y Control decide remitir un comunicado para que: “*Las Droguerías que distribuyan psicotrópicos de uso exclusivo veterinario solamente podrán vender dichos productos a farmacia humanas, para que éstas se encarguen de su despacho por medio de recetas oficiales de la Junta de Vigilancia de Drogas de Uso Veterinario (amarillas), imitando su venta al público, tal y como lo establece el Decreto N° 28861 “Reglamento de Registro y Control de Medicamentos Veterinarios”. Artículo # 2 (...) Droguería Veterinaria: Establecimiento que legalmente inscrito ante el Colegio de Médicos Veterinarios, el Colegio de Farmacéuticos, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Agricultura, opera con un registro de laboratorios fabricantes y medicamentos, además de la importación, depósito, distribución y venta al por mayor de medicamentos, quedando prohibido realizar en éstos el suministro directo de medicamentos y la preparación de recetas.”* Como corolario de lo anterior se concluye que en este caso, la costumbre alegada, debe ceder ante una ley, porque a criterio de este tribunal, que no justifica la aplicación de ninguna otra fuente del derecho, por los argumentos expuestos, y en concreto de conformidad con lo que dispone la Constitución Política en su artículo 129, al indicar: “**ARTÍCULO 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial. Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice. No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.**”



firmado digitalmente.

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
JOSÉ MARÍA CORTÉS NORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa. La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución”, queda claro a ésta Cámara, que en que nuestro ordenamiento no es permitida la costumbre contra legem, y en concreto de conformidad con lo que dispone la Constitución Política en su artículo 129, al indicar: “ARTÍCULO 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial. Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice. No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público. Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa. La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución”. Dicho, queda claro a ésta Cámara en que nuestro ordenamiento no es permitida la costumbre contra legem. Resuelto el punto concreto nos permitimos indicar el Colegio de Veterinarios había hecho una consulta a la Procuraduría, sobre la “potestad que tienen los profesionales en veterinaria, de despachar psicotrópicos para nuestros pacientes” y la respuesta se plasmó en el Dictamen C-450-2007 del 17 de diciembre del 2007 del 17 de diciembre del 2007, que en lo que interesa concluyó: “... “1.- La Ley General de Salud, vigente desde el treinta de octubre de 1973 regula todo lo relacionado con la salud pública. En este sentido, otorga competencia al Ministerio de Salud, para que determine en asuntos relacionados con medicamentos los controles que deben tenerse para garantizar un uso adecuado. Lo anterior incluyó no solo los utilizados en la práctica médica con seres humanos sino también con animales. 2.- En lo relativo a los estupefacientes y psicotrópicos, la Ley General de Salud establece una restricción en el ejercicio de las profesiones de la salud, ya que por el interés especial que genera el uso de esas sustancias, se establece el deber de respetar las regulaciones en la materia siendo que en su artículo 133 se regula expresamente que el despacho de



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MILENA SUAREZ MARQUEZ, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

estas sustancias corresponde exclusivamente a los farmacéuticos. 3.- Que la restricción en el despacho de estupefacientes y psicotrópicos no son solamente para los veterinarios, sino también para médicos y odontólogos; lo anterior, sin perjuicio de que estos puedan prescribirlos. 4.- Que todo ello tiene como fundamento las potestades que ejerce el Ministerio de Salud a través de su Junta de Vigilancia, en relación con el ejercicio de la profesión y también del control en el uso de estupefacientes y psicotrópicos, todo lo cual ha sido debidamente normado. 5.- Que el objetivo de la Ley N° 7786 y su reforma, es cumplir con estándares internacionales en materia de prevención y represión del narcotráfico y de la legitimación de capitales, por lo que no pretende en forma alguna regular el ejercicio de los profesionales en ciencias de la salud en ese campo. Lo anterior se hace evidente con la salvedad plasmada en el artículo 2, en el que indica que su normativa debe aplicarse sin perjuicio de lo normado en la Ley General de Salud. 6.- Que, si bien es cierto, la Ley 8204 contiene un tipo penal en el que se sanciona también a los médicos veterinarios por el mal manejo de los estupefacientes, este no constituye en sí mismo una autorización para realizar esas conductas, sino que la naturaleza de esta norma es punir una conducta considerada no deseable por la sociedad y por ende su objetivo no es regular el ejercicio de los profesionales en ciencias de la salud, sino como lo manifestaron los diputados, poder responsabilizarlos por la comisión de una conducta ilícita. 7.- Que dado que la competencia para determinar los límites en el ejercicio profesional de las ciencias de la Salud en este tema, compete en forma exclusiva al Ministerio de Salud, no existe fundamento jurídico alguno para considerar que con la entrada en vigencia de la Ley N° 8204, se hayan derogado tácitamente los artículos de la Ley General de Salud que regulan expresamente los procedimientos a seguir y los profesionales autorizados para realizarlos en materia de estupefacientes y psicotrópicos.”

VII.- SOBRE EL REGLAMENTO TÉCNICO CENTROAMERICANO RTCA 65.05.51.08

La parte actora sostiene, que la disposición de la Junta de vigilancia de Drogas y Estupefacientes del Ministerio de Salud, desconoce la jerarquía de la fuentes del derecho que recoge la Constitución Política en su artículo 7 y el 6 de la LGAP, ya que



Firmado digital de:

ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

la Junta *“le otorga un rango inferior reglamento que desarrolla el Tratado Internacional, cuando resulta obvio que éste prevalece sobre la ley.”* Señala que el Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51.0, deriva su fuerza normativa del Tratado de General de Integración Económica Centroamericana-Protocolo de Guatemala, modificado por la Enmienda del 27 de febrero del 2002, y por lo tanto no se le otorga el rango que ostenta. El tratado General de Integración Económica Centroamericana N° 3150, tenía como principal finalidad unificar las economías de los países de la región, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, desde el punto de vista del comercio se refiere las importaciones y exportaciones, materia aduanera, y tránsito de mercancías, los tributos y los incentivos fiscales, y la erradicación de comercio desleal, mantenimiento de la cláusula centroamericana de excepción entre otros. La Convención por lo tanto no regula situaciones específicas, como si lo hace el reglamento. Por su parte el Reglamento Técnico Centroamericano Medicamentos Veterinarios y Productos Afines (Anexo de la Resolución N° 326-2015 (COMIECO-LXXI), pretende regular, entre otras cosas, los requisitos de Registro Sanitario y Control de medicamentos para uso veterinario y productos afines, y establecimientos en la región, aparte de definir algunos conceptos relevantes para uniformar. Para poder abordar el planteamiento realizado por la parte actora, es preciso hacer referencia no solo al artículo 7 de la Constitución Política, que desarrolla parte del principio de Jerarquía normativa, cuando señala que: *“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes...”*, sino también al artículo 6 de la LGAP, que desarrolla este principio en su integralidad, para el ordenamiento jurídico administrativo, y lo sujeta al siguiente orden de prelación: *a) La Constitución Política; b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; c) Las leyes y los demás actos con valor de ley; d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos centrales y descentralizadas.* 2. Los reglamentos



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
JOSÉ MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia. 3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos”. En efecto el ordenamiento jurídico administrativo, a tenor de la norma citada posee una estructura piramidal, que le da lógica y orden, pues su aplicación es rigurosa, por eso a tenor de esa estructura, el Convenio Internacional tiene prevalencia sobre la ley interna tal como lo señala la parte actora. Sin embargo el tema se clarifica más con el Protocolo de Tegucigalpa de la Carta de la ODECA del 13 de diciembre de 1991 (tratado que es ley de la Republica), que decidió reformar la Carta de las Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrita en Panamá el 12 de diciembre del 1962, con el fin de actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos, a fin de readecuarlo a las necesidades actuales de los Estados miembros. En ese sentido el artículo 22 del protocolo, de forma clara dispone que: **“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligado cumplimiento en todos los Estados miembros, y sólo podrá oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizarán de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso al respectivo ordenamiento legal.”** Aquí se impone precisar que los Reglamentos son hechos por los Consejos, y tal y como lo señala la norma citada, no pueden oponer al ordenamiento legal de cada país, pero además no hay que perder de vista, que estos Convenios y Reglamentos además del componente comercial, contempla una aspecto esencial, la protección de la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente y la seguridad (al respecto ver art 26 del Protocolo la Tratado General de Integración Económica Centroamericano (Protocolo de Guatemala adoptado por ley de la República por Ley 7629 vigente a partir del 17 de octubre de 1969), en ese mismo sentido el artículo 7 del Tratado, en el contexto de implementar la zona de libre comercio, dispone en el párrafo tercero que: **“...queda a salvo el derecho de los Estado a establecer medidas de seguridad, policía y sanidad. Los Estados Parte acordarán a su vez un Reglamento Uniforme, que regule todo lo referente a las medidas relativa a la sanidad....”** De ahí **que el Convenio se armoniza con la ley interna de cada país**, en este caso la Ley



LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
LUCA MARCO DOMESTICO MONALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

General de salud, que por el fin público que reviste la salud de la población, y a fin de poder ejercer un control sobre el uso de sustancias de uso restringido, que puedan causar dependencia física o psíquica de sus habitantes, dispuso regular este tema. Para esta Cámara la norma reglamentaria a la que se hace alusión, no entra en colisión con la Ley nacional por las consideraciones que a continuación se expondrán. Efectivamente el Reglamento Técnico Centroamericano (Anexo de la Resolución N° 326-2015 (COMIECO-LXXI), regula entre otras cosas de interés al caso concreto, lo relativo a los registros sanitarios de los establecimientos (art 4), los controles que deben existir para los medicamentos veterinarios y productos afines (art 5. 5.3) y asigna a la autoridad competente de cada Estado parte, el registro y control de los diferentes productos farmacéuticos o de medicina alternativa de uso veterinario, químicos, biológicos, de higienes o de belleza usados en animales, y luego procede a especificar los trámites que se deben cumplir para tal efecto (art 6), su cancelación (art 13), contenidos del inserto y de la etiqueta (art 14.5. 14.6), pero además en los apartados 3.11 y 3.15 desarrolla de forma muy amplia varios conceptos de relevancia, así dispone que los establecimientos veterinarios, son aquellos en donde se fabrican, comercializan, fraccionan o registran, medicamentos veterinarios y productos afines, define farmacia veterinaria o expendio como: toda persona física (natural o individual) o jurídicamente, legalmente constituida que se dedica a la comercialización de medicamentos y productos afines directamente, y define en el apartado 3.32 al Regente Veterinario al describirlo como el: “ **profesional médico veterinario que de conformidad con las disposiciones legales de cada Estado Parte, es autorizado para que se cumple con las responsabilidades de la dirección técnica, científica y profesional de los distintos establecimientos veterinarios.**”. A partir de esa definición tan amplia, la parte actora interpreta, que el despacho de medicamentos de uso restringido, está por lo tanto entre las funciones de los médicos veterinarios. Sin embargo tal interpretación no es compartida por esta Cámara, la interpretación de una norma, es un procedimiento racional realizado por el operador jurídico, que busca extraer el significado conceptual, el sentido de una norma, tiene como finalidad aclarar conceptos oscuros

o dudosos de la ley que se interpreta, para establecer de manera precisa cuál es su



sentido real, descubriendo la verdadera intención del legislador. Tal y como afirma el autor Pedro Enrique Haba: *“Si todos, o la inmensa mayoría, de los textos jurídicos fuesen simplemente claros, el problema de la interpretación no se plantearía, o en todo caso se plantearía, o en todo caso se limitaría, en general a aspectos muy secundarios en la vida del derecho.”*(Pedro Enrique Haba. Axiología Jurídica fundamental. Edit UCR. Primera reimpresión 2010, pág. 265), en efecto el lenguaje del derecho se caracteriza por su ambigüedad que permite, interpretaciones tanto restrictivas como extensivas, en una norma pueden existir zonas de certeza y zona de incertidumbre, y ello indudablemente incide en el proceso de interpretación. Por eso cuando la norma es clara, no puede haber lugar a la interpretación, únicamente procedería su aplicación. En efecto muchas veces la interpretación de las normas, se tiene que dar, ya sea desde el punto de vista **gramatical**, es decir, se atiende a las palabras, de la que el legislador se sirvió para comunicarnos su pensamiento, pero en otros casos a interpretación tiene que **histórica**, mediante una proyección al estado del derecho existente sobre la materia, en la época en que la ley se dictó, y el momento presente, para poder llegar a regular una necesidad social. En el caso concreto, la norma reglamentaria desde el punto de vista gramatical, en primer lugar sujeta al regente veterinario a la regulación interna de cada Estado parte, cuando señala que a partir de la “disposición legal de cada Estado parte, es autorizado para...”, que cumpla con las responsabilidades inherentes a la regencia, las cuales comprenden la dirección **“...técnica, científica y profesional de los distintos establecimientos veterinarios.”**. La parte actora interpreta que dentro de esta autorización, está el despacho de medicamentos, atribución que aunque no se menciona, podría entenderse es parte de las funciones propias de una farmacia o clínica veterinaria. Sin embargo si el regente está sujeto a las disposiciones normativas de cada país, (así lo dispone el artículo 22 el Protocolo de Tegucigalpa de la Carta de la ODECA), el análisis de la norma reglamentaria, no puede darse en este caso, dissociada de la ley General de Salud, y esta última no da lugar a la interpretación, al indicar el artículo 133 de forma expresa, que: **“El depósito y la manipulación de estupefacientes y de sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido por el Ministerio y el despacho de las recetas en que se**



Firmado digitalmente por:
LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
BOGOTÁ, COLOMBIA, 2025, 11:31 AM DR. BOGOTÁ

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

prescriben, corresponderá personal y exclusivamente a los farmacéuticos.” En concordancia con lo anterior el artículo 132 viene a clarificar más el punto cuando señala que: *“Sólo los establecimientos farmacéuticos debidamente regentados podrán obtener estupefacientes y sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido por el Ministerio de conformidad con las disposiciones reglamentarias pertinentes y deberán llevar un estricto control del movimiento de tales medicamentos.”* (la negrita y subrayado no es del original). La ley en relación con los estupefacientes y de sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido, establece una excepción, pues solo permite su obtención, depósito, manipulación y despacho, a las farmacias y los farmacéuticos. Para esta Cámara no existe por lo tanto y con fundamento en las razones expuestas, una violación al principio de jerarquía de la normas.

VIII.- SOBRE LAS COMPETENCIAS DE SENASA

La parte actora sostiene que existen varios psicotrópicos de uso exclusivo veterinario, porque son para consumo animal, y que por lo tanto es SENASA el competente para regular lo referente a su comercialización y no el Ministerio de Salud. El Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), es un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que goza de personería jurídica instrumental, para realizar las competencias que le han sido otorgadas conforme a la Ley N° 8495 del 06 de abril de 2006. Es el organismo del Estado responsable por la salud de los animales domésticos, silvestres, acuáticos y cualesquiera otros, de ahí la importante de la labor de control y prevención que realiza, en el marco de los objetivos estratégicos del desarrollo del país, pero además por la incidencia que tiene sobre la salud humana. El artículo 6 define el marco de sus competencias, siendo de especial importancia para este caso, el inciso b del citado numeral, que dispone que será competencia de SENASA: *“b) Administrar, planificar, dirigir y tomar las medidas veterinarias o sanitarias pertinentes sobre el control de la seguridad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal, en las etapas de captura, producción, industrialización y comercialización, considerando aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios, plaguicidas y otros contaminantes químicos, biológicos o*



Firmado digital de:

JUEZA ROSA MARIÁ CORTÉS MORALES, JUEZA DECISORA

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

de origen biotecnológico.” En el capítulo V denominado Control veterinario en establecimientos, el artículo 56 describe cuales establecimientos están sujetos a control, y por lo tanto expedirá o retirará los correspondientes certificados de operación a los que: “d) ...elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan medicamentos veterinarios, sustancias peligrosas para la salud animal y químicos para los alimentos de origen animal.” El artículo 68 se refiere a la trazabilidad y dispone que SENASA velará por la creación, ejecución y verificación de los sistemas de trazabilidad/rastreabilidad de: “...c) los medicamentos veterinarios (...). Los sistemas de trazabilidad/rastreabilidad vigilados y supervisados por el SENASA comprenderán todas las etapas de producción, transformación, transporte, importación, exportación y distribución mayorista, de los productos indicados anteriormente”. Del anterior elenco de normas enunciadas, se desprende entonces que efectivamente SENASA tiene un papel preponderante en todos los ámbitos que tienen relación con la salud animal, efectivamente las competencias asignadas por la ley, son muy amplias y exclusivas, dentro de ellas cabe resaltar el importante papel que tiene, en el registro de medicamentos de uso animal, ya que es ante la Dirección de Medicamentos Veterinarios de SENASA, en donde se lleva a cabo el registro de los medicamentos de uso veterinario, tal y como se desprende de la prueba aportada en los diferentes expedientes administrativos, incluso se registran ante ella, los fármacos que contienen sustancias de uso restringido de uso veterinario. Sin embargo en modo alguno puede interpretarse como lo hace la parte actora, que por esas competencias asignada por la ley a SENASA, el Ministerio de Salud pierde su competencia como ente rector de la salud, cuando se trata de fármacos de uso restringido aún para consumo veterinario, que puedan poner en peligro la salud de la población, por los efectos dañinos que produce y el riesgo que representa, y menos aún que se interprete el art. 133 (Ley 5395), para concluir que los médicos veterinarios, están también autorizados para ejercer las funciones atribuidas a los farmacéuticos, porque excede el texto gramatical de la ley, que se reitera es claro para este Tribunal. En sentido cabe indicar que la Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes del Ministerio de Salud, es un órgano colegiado conformado por el Director General de Salud, un representante del Colegio de Médicos y Cirujanos y un



Firmado digitalmente.

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
RUSACORRIÁ, JUEZ/A MONEDANTE/A DE EJECUCIÓN

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

representante del Colegio de Farmacéuticos, contemplado en el artículo 3 y 4 del Reglamento para el Control de Drogas Estupefacientes y Psicotrópicos (N° 37111-S). Esa norma señala, que la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, debe disponer la existencia de una Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes, como el ente encargado del control y fiscalización de los medicamentos estupefacientes y psicotrópicos, que por su uso puedan producir dependencia física, o psíquica en las personas, determinadas conforme a los convenios internacionales, leyes o disposiciones dictadas por el Poder Ejecutivo. La Junta tiene además tiene entre sus competencias el deber de velar, que su uso no se desvíe hacia canales ilícitos, y de ejercer un control de toda la actividad, que tiene que ver con su cadena de comercialización, y que comprende a su vez la importación, la exportación, distribución, prescripción y dispensación. Lo expuesto nos permite concluir entonces que la Junta de vigilancia de Drogas del Ministerio de Salud, en relación al control y fiscalización de estupefacientes, sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido, con independencia de si los mismos tiene un uso veterinario, y por estar de por medio la salud pública tiene una **competencia** que resulta exclusiva. Además la propia ley de SENASA, señala en el artículo 4, que esa ley deberá ser interpretada en beneficio de la salud humana, la salud animal y el medio ambiente.

IX.- NULIDAD DE LOS ACTOS

En la audiencia preliminar la parte actora amplió su pretensión, y pidió se declarara que los actos recurridos, la Directriz JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015, y la Circular JVD-03-2016 del 6 de junio del 2016, por ser contrarios al ordenamiento jurídico. Sin embargo su petición es genérica y no justifica cuales son los defectos que le atribuye a los actos administrativos mencionados. La parte no clarifica si el la razón de nulidad de los actos reside en el motivo (art. 133 LGAP), el contenido (art 132 LGAP) la motivación (art. 136 LGAP), el fin (art 131 LGAP) el procedimiento, o la falta de competencia del órgano de los dictó (art. 129 LGAP). Ante tal omisión el Tribunal no puede, ni debe suponer cuales son los vicios que le atribuye a los actos administrativos, ya que esta motivación es una carga procesal de la parte accionante.



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA GARRALDO, JEFE/A FISCAL/A
ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

interpretación de las normas, de inobservancia de Jerarquía de las fuentes del Derecho, y en un desconocimiento de las fuentes del derecho, temas que ya fueron analizados como argumentos de fondo. El único motivo de nulidad que resta analizar es entonces, es la supuesta la violación a las reglas univocas de la ciencia y de la técnica como vicio de los actos, la parte alega que el artículo 16 de la LGAP, prohíbe dictar actos administrativos contrarios a reglas unívocas de la ciencia y de la técnica y a principios elementales de la lógica, la justicia y la conveniencia. Indica que *la “... la violación a las primeras se produce porque para expedir productos psicotrópicos para consumo animal, el regente del establecimiento comercial que los expende, debe tener conocimientos especializados en anatomía y fisiología animal, amén de sus pautas de comportamiento. Los farmacéuticos carecen de tales conocimientos, por cuanto en su pensum académico, no se incluyen materias como anatomía, fisiología y psicología animal, que son conocimientos científicos indispensables para tratar a una animal con productos psicotrópicos.”* En relación al alegato de nulidad, debemos indicar que no especifica, cuál de los dos actos impugnados tiene el supuesto vicio que se apunta, no obstante se procederá a su análisis. Debemos empezar señalando, la imposibilidad que tiene el legislador, para predeterminar todas las conductas posibles de la Administración, deja un ancho cauce para que la discrecionalidad se manifieste, tanto frente a la presencia de **normas incompletas, conceptos jurídicos indeterminados, o vacíos normativos**. Los actos administrativos que emite la Administración, son el resultado del ejercicio de una potestad reglada o discrecional, en este último caso, el acto que se dicte en el ejercicio de esas potestades, siempre estará sujeta a los límites que el mismo ordenamiento ha definido, como lo son las reglas de la lógica, la ciencia o de la técnica, y los principios generales del derecho (art 16 LGAP). Por eso el artículo 16 señala que en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia, la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (art 16 LGAP) en el caso que nos ocupa el acto JVD-185-08-15 del 19 de agosto del 2015, es un comunicado por medio del cual se comunica a sus destinatarios, el cumplimiento de la ley (art 133 de la Ley de Salud), y en consecuencia advierte a las Droguerías Veterinarias que **distribuyan esos medicamentos que solo podrán vender dichos productos a las**



Firmado digital de:

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA GÓMEZ MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

farmacias humanas. Para esta Cámara el acto administrativo, es una decisión, tomada en el ejercicio de una potestad reglada de la administración, cuya tarea no exige más que una tarea de interpretación y aplicación, no existe ningún margen de apreciación subjetiva, que permita una elección ante una serie de soluciones. En ese sentido si la ley construye un supuesto legal completo, nos encontramos ante las llamadas potestades regladas, por el contrario, si se limita fijar algunas de las condiciones de ejercicio de esa potestad, y deja a apreciación o juicio de la Administración el resto, se está ante potestades discrecionales, *“Esto supone que mientras en ejercicio de las potestades regladas la Administración se limita a constatar, que se encuentra en presencia del supuesto de hecho definido en la norma, y aplicar a tal efecto la consecuencia prevista en la ley, mediante la técnica de la subsunción, en el ejercicio de potestades discrecionales la Administración realiza una estimación subjetiva para completar los elementos predefinidos legalmente, esto supone atribuirle un margen de decisión para aplicar la ley, en función de las circunstancias del caso concreto.”* María Villoslada Gutiérrez. El Control de la Discrecionalidad. Universidad de la Rioja. 2013 pág. 4) En el caso en estudio, el acto está fundado y motivado, no solo en la norma jurídica, el artículo 133 de la Ley General de Salud, que está vigente, y se apoya en el dictamen C-139-98 del 21 de julio de 1998, que versa sobre el tema en discusión, y que constituye jurisprudencia administrativa, además se encuentra dictado por el órgano competente en el ejercicio de sus competencias. Igual suerte el otro acto impugnado, la circular JVD-003-2016, que lo que hace es ordenar se cumpla la directriz emitida por el oficio JVD-185-08-15. Los alegatos que hace la parte actora para acusar la nulidad, versan más sobre aspecto de conveniencia, propiamente sobre el problema que supondría para las farmacias tener dos regentes, lo encarecería los productos, pero esa es una situación no es más que una mera hipótesis, pues no se está ordenando. Indica que el farmacéutico por la malla curricular no está capacitados, cuando se trata de productos animales, porque su currículo académico no contempla cursos de farmacología para animales. Sin embargo, no puede dejarse de lado, que solo los **fármacos de uso restringido (estupefacientes, sustancias o productos psicotrópicos)**

son los que se sustraen de del depósito, y suministro de las veterinarias, pero además



LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA COSTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

no puede dejarse de lado, que la **prescripción y administración**, siempre estará en manos de los veterinarios en el ejercicio legal de su profesión tal y como lo establece de forma expresa el artículo 131 de la Ley General de Salud,) razón por la cual, serán esos profesionales veterinarios, los que determinen que medicamentos se usan y en que dosis de acuerdo al tipo de especie, de ahí que los riesgos serían mínimos. Pero además tal y como señaló el testigo el farmacéutico RAMSES ALFARO, *“En la carrera de farmacia se ve de forma transversal- a lo largo de todas las materias-, el uso de medicamento de uso animal” y acota a modo de ejemplo que “En química medicinal se ve la forma en como las moléculas afecta a los animales.”* Además agrega *“En cuanto a diferencia entre los psicotrópicos de uso veterinario con los de uso humano, explica que, el principio activo- propiedad terapéutica- es el mismo, las diferencias está en el empaque y a nivel de la fórmula, concretamente en relación a los excipientes - que actúa o genera cambios en la cinética. La cinética es el fenómeno que ocurre al fármaco en el organismo, determina la velocidad de absorción. En el caso de diazepam, la molécula tendrá efecto en humanos como en animales.”, aclarando e cuanto al problema de la dosificación que “El Colegio de farmacéuticos ha dictado cómo se debe dar el despacho de medicamentos, las guías y libros oficiales donde se registra la dosificación.”*, pero insiste este tribunal la prescripción y administración la sigue haciendo el médico veterinario. El último argumento es el problema de la atención de los pacientes veterinarios en centros alejados, no solo por el desabasto, sino también por el inconveniente por no poder llevar el veterinario esos fármacos consigo. El problema del desabasto, es una situación no probada, y el inconveniente de requerir los medicamentos y no tenerlos, es un problema que afrontan los médicos, los odontólogos y los veterinarios, efectivamente en algunos lugares no queda cerca una farmacia, sin embargo la molestia de tener que desplazarse, cede ante el problema de salud pública que se trata de minimizar con la aplicación de la norma, pues habría un mayor control.

X.- CONCLUSION Y FALTA DE DERECHO

Para este Tribunal, no existe ninguna nulidad que endilgarle a las normas impugnadas, **pero además ha tenido por acreditado que no existe ninguna violación, al principio de**



Firmado digital de:

ROSA MARÍA CORTÉS MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

jerarquía de la normas, y estima que en este caso no procedía la aplicación de la costumbre como fuente del derecho, porque no se han configurado los presupuestos para que la misma opere por integración, -vacío de la ley u omisión-. Concluye que en efecto, se estuvo interpretando de forma incorrecta la Ley de Salud extendiendo sus alcances, en relación con el artículo 133 y por correlación el artículo 132, porque dichas normas estatuyen de forma clara, en relación con los estupefacientes y sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido determinados por el Ministerio de Salud, que solo los farmacéuticos podrán ser responsables de su depósito, manipulación y despacho, correspondiendo a las farmacias su obtención. A partir de una interpretación histórica de la ley, este Tribunal concluye que cuando se dictó la Ley de Salud (30 de octubre de 1973), existía una realidad acerca del consumo de drogas de uso restringido, a la fecha el consumo de drogas y estupefacientes ha cambiado, para convertirse en un problema de salud de grandes dimensiones y con muchas aristas, sin embargo la norma parece adecuarse a las necesidades actuales, pues su fin es la de ejercer un control adecuado en torno a este tipo de fármacos, para la protección de la salud de las personas, ya que resulta tal y como se probó, en torno a los estupefacientes y sustancias o productos psicotrópicos declarados de uso restringido, existe por parte de un sector de la población, propensión a su abuso, con graves perjuicios para la salud. La popularidad de las drogas sintéticas y el uso indebido de psicotrópicos de uso humano o veterinario, no escapa a la realidad nacional tal y como lo señalan las noticias de los periódicos aportados como prueba. El uso de este tipo de fármacos, y como lo indica el testigo doctor Sebastián Marín Murillo, que labora desde el IAFA en adicciones desde hace 11 años, el uso de drogas, es cada vez más común: *“ciertas drogas tienen la capacidad de afectar el cerebro y genera una sensación de bienestar y euforia generan una sensación de bienestar o de relajación. Expone que en el cerebro existe un área de recompensa, que hace que uno se sienta bien, pues actúa a nivel de neurotransmisores, con el uso de la sustancia psicoactiva, se disparan los neurotransmisores por encima del techo, y con el tiempo se genera una obsesión hacia eso, se pierde el control, y se busca más el efecto positivo, se genera una disfuncionalidad, impulsividad y toma de malas decisiones”*, agrega además que



Firmado digitalmente.

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA GARCÍA MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

existen ciertos medicamentos psicotrópicos, de uso veterinario que también se usan en humanos, al mostrarle la lista de medicamentos aportada como prueba, el testigo refirió: *“ la diazepam, el fenobarbital, la midazolan, la ketamina, la fenontina, en lugar de morfina, también se usan en seres humanos.”* Especificó a modo de ejemplo que: *“La Ketamina es una sustancia, con una finalidad anestésica, que no se baja a la conciencia, induce en un trance sin perder el nivel de conciencia. No se usa solo en animales. Hace 8 años empezaron a llegar pacientes que usaban esa droga, la pasan a polvo y luego la inhalan. La ketamina tiene midazolan que es un sicoactivo que puede generar un efecto relajante, hasta la alucinación. Hace 6 años se incluye la ketamina entre la clasificación de droga, 1 de cada cuatro usa ketamina.”*, en igual sentido el testigo el farmacéutico RAMSES ALFARO indicó: *“En cuanto a diferencia entre los psicotrópicos de uso veterinario con los de uso humano, explica que, el principio activo- propiedad terapéutica- es el mismo, las diferencias está en el empaque y a nivel de la fórmula, concretamente en relación a los excipientes - que actúa o genera cambios en la cinética. La cinética es el fenómeno que ocurre al fármaco en el organismo, determina la velocidad de absorción. En el caso de diazepam, la molécula tendrá efecto en humanos como en animales.”*. Como bien lo señala la representación del actor, muchos de estos fármacos de uso restringido para usar como drogas o para elaborar drogas a partir de ellos, provienen del mercado negro, pero también algunos son de uso veterinario y muy poco tienen origen hospitalario (al respecto ver declaración del médico Marín Murillo). Estima este Órgano Colegiado, que no se acreditó en la especie, que tipo de control llevan en la actualidad las veterinarias, en cuanto al depósito, manipulación, y despacho de este tipo de fármacos de uso restringido, ni se probó la existencia de protocolos al respecto. Precisamente lo que busca el artículo 133 de la ley General de Salud, en relación con el artículo 132, es la expedición controlada de este tipo de fármacos, que permita realizar una trazabilidad del medicamento, entre el profesional prescriptor, el farmacéutico, la farmacia y el paciente. Ello permitirá contribuir a detectar usos indebidos por parte de la población adicta, y obstaculizar el mercado ilícito de medicamentos, al contar con un inventario más controlado. A lo anterior se **añade el uso de la receta digital dispuesta por la Junta de vigilancia de Drogas del**



Firmado digital de:

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A

YESSY MARIUS SORRES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

ministerio de Salud, para la gestión y control de la prescripción, comercialización y despacho de los medicamentos psicotrópicos y estupefacientes, que permite llevar: A) un registro de los profesionales que prescriben ese tipo de recetas. B) Un registro de los profesionales farmacéuticos facultados para despachar esas prescripciones. C) Un registro de las farmacias, centros de salud, droguerías y laboratorios fabricantes; así como los establecimientos involucrados en la comercialización de ese tipo de medicamentos (Decreto ejecutivo N° 39984 publicado el 9 de noviembre del 2016). El testigo Ramses Alfaro en torno al protocolo de manejo de éstos fármacos en las farmacias refirió: *“La receta llega a la farmacia, según lo que el médico considera apropiado, el medicamento está bajo llave y cuando se corrobore la receta, se extrae el producto y en estos casos, el medicamento es otorgado al paciente, solo tiene acceso el farmacéutico, porque se puede ver en un problema si se pierde un producto, o si alguien lo utiliza de forma inadecuada, tiene sanciones de tipo legal. Existe un control digital por número de cédula y se sabe cuánto consume cada paciente.”* No puede obviarse en modo alguno, que a través de los actos impugnados, subyace de forma transversal, un interés público, que reside en la intención de poder controlar de la mejor forma posible, lo concerniente al uso de este tipo de fármacos, para así asegurar **el derecho a la salud de la población**. Este Tribunal no desconoce, la existencia de un mercado negro, y el tráfico de este tipo de medicamentos, que se está tratando de combatir, a través de cooperación internacional, Tratados Internacionales, en se sentido La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Ley 7198 del 25 de setiembre de 1990), dispone en su artículo 14 inciso 4) que: *“Las Partes adoptarán medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con miras a reducir el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito.”*. A tenor del citado numeral, no puede desconocerse que esas normas de rango superior a la ley, atribuyen una competencia a cada estado, en la prevención y el uso indebido de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y cualquier producto capaz de producir dependencia física o psíquica. Por su parte las leyes nacionales promulgadas al efecto, **así como las leyes penales y los cuerpos de policía** buscan su cumplimiento.



Firmado digital de:

LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORDERO MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

Por eso los argumentos alegados por el actor, no puede ser una justificación para que el Estado Costarricense no haga lo que le corresponde, a través de la leyes, que pretenden coadyuvar en la regulación de este problema, como lo es la Ley de Salud. Con fundamento en todo lo expuesto, se rechaza la excepción de falta de derecho.

XI.- EXCEPCIONES

Se rechaza la excepción de falta de legitimación ad causam activa alegada por la representación del Estado, porque se estima que el colegio Veterinario, como ente corporativo, si podía impugnar los actos generales, que consideraba le causarían un perjuicio (art. 10 b) CPCA), la de caducidad porque tal y como se explicó no operó el plazo indicado en la norma. Se acoge la excepción de falta de derecho por las razones dadas en los acápites anteriores.

XII.- COSTAS

El artículo 193 del Código Procesal Contencioso Administrativo establece que las costas procesales y personales se imponen al vencido por el solo hecho de serlo. La dispensa de esta condena solo es viable cuando hubiere, a juicio del Tribunal, motivo suficiente para litigar o cuando la sentencia se dicte en virtud de pruebas que desconociera la parte contraria. En este caso, no se encuentra motivo alguno que permita excepcionar la aplicación de tal máxima, por lo que se impone el pago de ambas costas a la parte actora. En aplicación del artículo 14 inciso 4) del CPCA, la parte coadyuvante ni devengará costas, por razón de su intervención en el proceso.

POR TANTO

Se rechaza la excepción de falta de legitimación activa alegada por el Estado y la de caducidad, así como el argumento de acto no susceptible de impugnación y se acoge la excepción de falta de derecho. En consecuencia se declara sin lugar en todos sus extremos la demanda establecida por el **Colegio de Médicos Veterinarios**, contra el **Estado y el Colegio de Farmacéuticos** que actuó como coadyuvante. Se condena a la parte actora al pago de las costas procesales y personales del Estado. NOTIFIQUESE.



Firmado digital de:

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A **Laura García Carballo**

ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr

Rosa Cortés Morales

Paulo Alonso Soto

CONSTANCIA

De conformidad con el ordinal 28.2 del Código Procesal Civil se deja constancia que el Juez, Paulo Alonso Soto, participó en el juicio y deliberación de este asunto, y concurrió con su voluntad a la unanimidad alcanzada y contenido de esta sentencia en su integralidad. No puede firmar esta sentencia, porque el Tribunal se encuentra por motivo de la circular la **Circular N° 52-2010, y Acuerdo de corte Plena N° 15-2010 del 20 de marzo del 2010** en modalidad de Teletrabajo, pero por razones técnicas asociadas al sistema, no puede tener acceso al programa de escritorio virtual, para rubricarla.

Laura García Carballo

Rosa Cortés Morales

- Código Verificador -



Firmado digital de:
9FX47KHDZEVQ61
LAURA GARCÍA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr





Firmado digital de:

LAURA GARCIA CARBALLO, JUEZ/A DECISOR/A
ROSA MARÍA CORTES MORALES, JUEZ/A DECISOR/A

EXP: 15-009083-1027-CA

Goicoechea, Calle Blancos, 50 metros oeste del BNCR, frente a Café Dorado. Teléfonos: 2545-0099, 2545-0107, 2545-0158. Fax: 2241-5664 y 2545-0006. Correo electrónico: tproca-sgdoc@poder-judicial.go.cr