

**Expte. n° 8590/11  
“Confederación Farmacéutica  
Argentina (COFA) y otro c/  
GCBA s/ acción declarativa  
de inconstitucionalidad”**

**Buenos Aires,** 28 de marzo de 2012

**Visto:** el expediente citado en el epígrafe,

**resulta:**

1. La Confederación Farmacéutica Argentina (COFA) y los Sres. Margarita Menéndez Llano, Luis Felipe Antun y Liliana Amalia Olivera promueven acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 113, inc. 2º, CCBA y 17 y siguientes de la ley n° 402, contra el decreto n° 670/11 del Poder Ejecutivo local por medio del cual se vetó el proyecto de ley sancionado por la Legislatura de la Ciudad bajo el n° 4015 —que adhería a la regulación de la actividad farmacéutica dispuesta por la ley nacional n° 26.567—. Los actores argumentan que el decreto n° 670/11 es inválido por haber sido refrendado solamente por el Sr. Jefe de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo local (fs. 32/42), circunstancia que vulnera los arts. 100 y 101, CCABA y los arts. 5º, 7º apartado b) inciso 3, 17º incisos 1, 2 18 y 23, y 19º de la ley de ministerios n° 2506 (fs. 32/42).

2. A fs. 51/52 el Sr. Fiscal General Adjunto emitió dictamen y opinó que “la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada es manifiestamente improcedente”.

**Fundamentos:**

**El juez José Osvaldo Casás dijo:**

1. Los actores se encuentran legitimados para accionar según lo dispuesto en el art. 18, incisos 1º y 2º, de la ley n° 402; no obstante, la acción interpuesta resulta inadmisibles conforme lo decidió el Tribunal al resolver en los autos “*Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, expte. n° 6371/09, resolución del 26 de marzo de 2009, donde también se cuestionó un decreto del Poder

Ejecutivo que vetaba —en aquella oportunidad parcialmente— un proyecto de ley sancionado por el legislador local.

2. Dije en el precedente citado, en lo que aquí interesa, que: *“La acción declarativa de inconstitucionalidad constituye una herramienta provista por el ordenamiento jurídico local para cuestionar en abstracto la validez constitucional de disposiciones normativas de carácter general emanadas de las autoridades de la Ciudad (arts. 113 inc. 2º, CCABA y 17, ley nº 402) [...]”* y señalé, como lo había hecho ya en diversos precedentes que: *“[E]l carácter general de una norma resultará de que sus prescripciones sean aplicables a un universo de casos —más o menos amplio— y, en abstracto, a sujetos indeterminados, como interferencias intersubjetivas, ya que tal operatividad será consecuencia de la verificación concreta en el mundo fenomenológico de la realidad de los presupuestos de hecho, abstracta y generalmente definidos en las reglas que, una vez acaecidos, acarrearán consecuencias jurídicas. Ello sin perjuicio de que, en algunos casos, se pueda por inferencias lógicas y reglas experimentales determinar de antemano los posibles sujetos abarcados, independientemente de que los preceptos no contengan acepción singular de personas (cf. punto 2 de mi voto en la causa “Doy, Miguel c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y nulidad”, expte. nº 52/99, sentencia del 20 de abril de 2001, en Constitución y Justicia [Fallos del TSJ] t. III, ps. 107 y ss., Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2004 y, en fecha más reciente, “Brusca, Vicente c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. nº 5466 y su acumulado, “Epszteyn, Eduardo Ezequiel y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. nº 5467/07, sentencia del 6 de noviembre de 2007”.*

En el mismo sentido destacué que *“[...] no todo decreto del Poder Ejecutivo contiene una norma de carácter general, ya que, en nuestro país, también se utiliza idéntica denominación para identificar los actos de alcance particular que dicta el titular de la aludida rama del Gobierno”,* y precisé que, en mi opinión, los interesados en objetar un decreto del órgano ejecutivo local, que veta un proyecto de ley sancionado, a través de una acción declarativa de inconstitucionalidad en abstracto, deben brindar argumentos conducentes para acreditar que prescribe *“una regla de conducta con vocación de permanencia y repetibilidad susceptible de producir efectos jurídicos con alcance general o indeterminado, en tanto su único efecto es impedir, según el procedimiento previsto en la Constitución, que las normas observadas del proyecto de ley sancionado [...] adquieran vigencia y, a continuación, trasladar esa decisión a la Legislatura para que acepte el veto [...] con la misma mayoría requerida para la sanción de la norma o insista con el proyecto original mediante el*

voto de la mayoría de los dos tercios de sus miembros (cf. art. 88, CCABA); pues, en suma, “[...] sus disposiciones están signadas por la singularidad de su destinatario —el Poder Legislativo— y porque su interferencia en el plano de la realidad se agota con la actuación de la Legislatura en el marco del trámite parlamentario que involucra al proyecto de ley sancionado” para aceptar el veto o insistir en el proyecto aprobado.

3. En virtud de las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta que los aquí accionantes se limitaron en su escrito inicial a sostener dogmáticamente que el decreto n° 670/11 se identifica con una norma de carácter general (fs. 32 vuelta, 37 vuelta y fs. 40, puntos i e iii), entiendo que la acción propuesta debe ser declarada formalmente inadmisibile.

4. Solo a mayor abundamiento y sin que ello implique tomar posición respecto del fondo de la pretensión formulada por los actores, considero pertinente advertir que, al encuadrar jurídicamente al decreto objeto de tacha, no debería pasarse por alto que el veto constituye una instancia que se da en el marco del *proceso de formación y sanción de las leyes* previsto en la Constitución, cuyo ejercicio es atribución exclusiva del titular del Poder Ejecutivo (arts. 86, 87 y 95, CCABA).

Desde esta perspectiva, entonces, el veto no parece identificarse con una típica intervención en asuntos propios de la gestión a cargo del departamento ejecutivo, sino con el ejercicio de una muy especial *función colegislativa*.

Es en este contexto donde cabría evaluar, eventualmente, si la validez del veto decidido por el Sr. Jefe de Gobierno a través del decreto n° 670/11, desde el punto de vista formal, depende del refrendo del ministro del Gabinete con competencia en la materia involucrada —como parecen entender los accionantes—.

**Así lo voto.**

### **El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

1. Coincido con el juez José O. Casás en que la presente acción es inadmisibile.

2. La acción declarativa de inconstitucionalidad presupone, según tiene dicho este Tribunal, que el control requerido opere sobre una norma vigente, es decir, una que integre el ordenamiento jurídico local (cf. TSJ *in re* “Ortiz Basualdo, Susana Mercedes y otra c/ Gobierno de la Ciudad de

Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 32/99, sentencia del 4 de junio de 1999 y “Durán, Hugo Arturo y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 441/00, sentencia del 28/6/2000); supuesto que no se halla acreditado en el *sub lite*.

En efecto, la demanda, al cuestionar el decreto 670/11 que vetó el proyecto de ley 4015, ataca un procedimiento legislativo en curso. En ese orden de ideas, la CCBA prevé que cuando un proyecto de ley sancionado es vetado por el Poder Ejecutivo, “...el proyecto vuelve a la Legislatura, que puede insistir con mayoría de dos tercios de sus miembros, en cuyo caso el texto es ley. Si no se logra la mayoría requerida, el proyecto no puede volver a considerarse en ese año legislativo” (cf. el art. 87 de la CCBA). Admitir una acción de las previstas en el art. 113, inc. 2, de la CCBA en esta etapa supondría interferir con el procedimiento que manda la CCBA.

Por ello, y lo concordantemente dictaminado por el Fiscal General Adjunto, voto por declarar inadmisibile la acción.

### **La jueza Ana María Conde dijo:**

1. Coincido con mis colegas los jueces Casás y Lozano en cuanto entienden que la acción intentada es inadmisibile.

2. El caso en estudio difiere, a mi entender, del precedente “*Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*” por cuanto mientras allí se encontraba cuestionado el veto por dejar sin efecto una ley en materia habitacional que se estimaba valiosa; aquí lo que se cuestiona del decreto 670/11 no es el efecto del veto con referencia a la ley que lo provoca, sino su formalidad —falta de los recaudos establecidos para su validez en los arts. 100 y 101 CCABA—.

Esta diferencia motiva que, en esta ocasión, —por centrarse la impugnación sobre el decreto 670/11 *como norma en sí* y sin referenciarla a la ley que le da origen, la que se encuentra aún en proceso de formación—, me adhiera al voto del juez de trámite Dr. José O. Casás, cuyos fundamentos comparto.

3. Por último, quiero enfatizar —más allá de mi adhesión al voto— mi coincidencia con las consideraciones expuestas en el punto 4 por el juez Casás, las que estimo precisas y atinadas.

### **La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:**

1. Los actores están legitimados para interponer esta acción de inconstitucionalidad en los términos del art. 18, inciso 1º de la ley 402.

2. Los actores instaron acción declarativa de inconstitucionalidad contra el decreto 670/2011 según el cual el Jefe de Gobierno vetó el proyecto de ley 4015, sancionado por la Legislatura porteña el día 17 de noviembre de 2011. Sostuvieron que el mismo no cumplió con las formalidades exigidas por la Constitución de la Ciudad al contener sólo las firmas del Jefe de Gobierno y del Jefe de Gabinete de Ministros, y que con ello se estaría lesionando constitucionalmente “a los artículos 100 y 101 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y a los artículos 5º, 7º apartado b) inciso 3, 17º incisos 1, 2, 18 y 23, y 19º de la Ley de Ministerios 2506, y por ende, debe ser declarado inválido.” (fs. 34/34 vuelta).

3. El decreto impugnado es susceptible de ser objeto de la acción interpuesta pues cumple con los recaudos de ser una norma local de carácter general, toda vez que su contenido y propósito remite a un proyecto de ley general –proyecto legislativo 4015 que adhiere a la ley nacional 26567, que regula el ejercicio de la actividad farmacéutica emanado de las autoridades de la Ciudad, de acuerdo a los arts. 113, inc. 2 de la CCABA y 17 de la LPTSJ.

Asimismo, el citado decreto es norma vigente porque interfiere directa y concretamente en la promulgación del proyecto de ley que veta. Caso contrario, el proyecto de ley emitido por la legislatura local, se encontraría ya promulgado y vigente como ley en razón del sistema previsto por el segundo y tercer párrafo del art. 86 de la CCABA.

En el caso “*Ortiz Basualdo Susana Mercedes y otra c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad*”, expte. N° 32/99, resolución de fecha 4 de junio de 1999, sostuve que “... norma vigente es aquella que está actuando, que es vinculante, lo que sucede aún con normas derogadas o sustituidas por otras, mientras deban aplicarse a situaciones originadas antes de su revocación, sustitución o derogación. La vigencia es una cualidad de las normas que permite que ellas puedan ser invocadas y producir efectos (conf. Ferraz Junior, Tercio Sampaio *Introducao ao estudo do direito*, San Pablo, Atlas, 1988).”

En esta tesitura, el decreto cumple acabadamente con el requisito de vigencia porque sus efectos actúan “vetando” un proyecto de ley que espera, al interior del mecanismo de producción legislativa (cf. art. 85 y siguientes de la CCABA), su consagración final como ley.

4. Por otra parte, la acción se basa en razones de naturaleza constitucional. Se satisface, de ese modo, otra de las exigencias del art. 113, inc. 2º de la CCABA y del art. 17 de la ley 402. Los actores identifican y resaltan posibles inconstitucionalidades orquestadas por el modo en que fue elaborado el decreto de veto –sus condiciones de producción-. Así “...al no haber sido refrendado el decreto 670/2011 por los Ministros que constitucionalmente correspondían según la materia a tratar en el caso, se ha configurado una evidente violación a los artículos 100 y 101 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y a los artículos 5º, 7º apartado b) inciso 3, 17º incisos 1, 2, 18 y 23, y 19º de la Ley de Ministerios 2506.” (fs. 37 vuelta).

Asimismo, se cumple con la exigencia de fundamentación de acuerdo con el art. 19, inc. 2, de la LPTSJ. Obsérvese, en estos términos, el acápite VI) del escrito de demanda.

5. Finalmente, advierto que este caso difiere del antecedente de este Tribunal en los autos *“Di Filippo, Facundo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. nº 6371/09, resolución del 26 de marzo de 2009, en tanto lo que aquí se impugna con la acción guarda relación con las condiciones de posibilidad del decreto como tal, es decir, los actores pretenden un control de constitucionalidad sobre las condiciones de producción del decreto del poder ejecutivo. En el citado caso, procure aclarar que “[a] fin de evitar cualquier equívoco, quiero destacar que el actor –en el caso concreto- no discute la validez constitucional del veto, por ejemplo, en atención a circunstancias vinculadas a la competencia o incompetencia de quién lo dispusiera, sino que como ya dije más arriba, su demanda está orientada a desvirtuar el proceso de creación de leyes.”

6. Por las razones expresadas, el Tribunal resulta competente para intervenir en el proceso y la demanda es admisible (art. 21, LPTSJ). Corresponde, en consecuencia, ordenar el traslado de la demanda en la forma y por el plazo establecido en el art. 21. Así voto.

Por ello, por mayoría, concordantemente con lo dictaminado por el señor Fiscal General Adjunto,

**El Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

**1. Declarar** inadmisibile la demanda de inconstitucionalidad interpuesta a fs. 32/42 por la Confederación Farmacéutica Argentina (COFA) y los Sres. Margarita Menéndez Llano, Luis Felipe Antun y Liliana Amalia Olivera.

**2. Mandar** que se registre, se notifique y se archive.

Firmado: Ruiz. Lozano. Conde. Casas