



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

**48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y
OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº
3**

Buenos Aires, 24 de abril de 2025.- HG

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I. Que la Confederación Farmacéutica Argentina (COFA) y la Federación Farmacéutica Argentina (FEFARA) —la parte actora— promovieron una acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional (Poder Ejecutivo) tendiente a que "se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta de los artículos 313 a 325 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023" —el decreto de necesidad y urgencia— "por ser contrarios a los artículos 1, 14, 22, 18, 28, 29, 30, 31, 36, 42, 77 a 84, 99 inciso 3 y 121 de la Constitución Argentina; así como también de los artículos 1, 11, 18, 28 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que forman parte del bloque de constitucionalidad federal conforme el artículo 27 inciso 22 de la CN".

Alegaron que aquellos artículos del decreto de necesidad y urgencia "alteran en forma manifiesta y grave los derechos de los farmacéuticos a trabajar y ejercer una actividad lícita vinculada con la garantía de dispensación de medicamentos en manos de profesionales habilitados, que resultan un bien social y esencial, en procura de la protección del derecho a la salud y a la vida de todas las personas humanas de la República Argentina".

En ese marco, pidieron el dictado de una medida cautelar que ordene la suspensión de los artículos 313 a 325 del decreto de necesidad y urgencia "y de toda normativa o acto que deriven de su vigencia o que fuera dictado en su cumplimiento [...] hasta tanto se dicte sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada".

II. Que el juez desestimó el pedido cautelar.



(i) Preliminarmente, realizó una reseña de las modificaciones introducidas por el decreto de necesidad y urgencia:

"4.1 El art. 1 declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31-12-2025.

4.2. En el Capítulo IX se introdujeron modificaciones en el régimen legal del ejercicio de la actividad farmacéutica y de la habilitación de las farmacias, droguerías y herboristerías (ley 17.565).

El art. 313 sustituyó el art. 1, ley 17.565 por el siguiente: “La preparación de recetas, la dispensa de drogas, medicamentos, y de especialidades farmacéuticas que requieren recetas, solo podrán ser efectuadas en todo el territorio de la Nación en farmacias habilitadas. La autoridad sanitaria competente podrá disponer la incorporación de otro tipo de productos al presente régimen.”

Mediante el art. 314 se incorporó al art. 2, ley 17.565 que “Las farmacias podrán constituirse mediante cualquier figura jurídica permitida por la legislación vigente.”

A su vez, el decreto de necesidad y urgencia modificó el art. 4, ley 17.565 por el siguiente: “Una vez acordada la habilitación a que se refieren los artículos precedentes, en las farmacias no se podrá introducir modificación en las modalidades de sus prestaciones, sin autorización previa de la autoridad sanitaria. Los cambios en denominación o razón social deberán ser notificados a la autoridad sanitaria.”

“Las farmacias podrán operar en los horarios que decidan sin restricción alguna, sin más obligación que la de comunicarlos a la autoridad sanitaria y respetar los horarios comunicados.

Deberá efectuarse despacho nocturno al público, cuando les sea requerido por casos de urgencia. La autoridad sanitaria podrá establecer turnos de cumplimiento obligatorio, nocturnos o para días feriados, cuando lo estime conveniente.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

Cuando por razones de turno, esté cerrada la farmacia, deberá colocarse en lugar visible un cartel en el que consten las más (art. 16) próximas que se encuentren de guardia”

Además, sustituyó el art. 9, ley 17.565, estableciendo que “En las farmacias el expendio de drogas, medicamentos o especialidades medicinales se ajusta a las siguientes formas de acuerdo a lo que establezca la legislación vigente o determine la autoridad sanitaria:

1. Expendio legalmente restringido;
2. Expendio bajo receta archivada;
3. Expendio bajo receta;

Deben conservarse las recetas correspondientes a los puntos 1 y 2, en formato digital, durante un plazo no menor de tres (3) años, después de dicho plazo pueden ser borradas, previa comunicación a la autoridad sanitaria”.

Y en el art. 318 determinó que “En las farmacias deben llevarse los siguientes archivos digitales habilitados por la autoridad sanitaria:

- a) Recetario;
- b) Contralor de estupefacientes;
- c) Contralor de psicotrópicos;
- d) Inspecciones;
- e) Otros archivos digitales que la autoridad competente estime pertinentes. Éstos deben ser aprobados por la autoridad sanitaria.

Los libros electrónicos, la firma electrónica o digital y los demás requisitos técnicos y legales deben adecuarse a lo que establezca la autoridad de aplicación, asegurando la inalterabilidad de los registros.”

Mediante el art. 319 derogó el art. 13, 20, 27, 40, 41, 42, 43 y 44, ley 17.565.

En su art. 320 estableció que “Cuando un profesional farmacéutico sea director técnico de más de una farmacia, estará obligado a vigilar la



preparación y expendio de los medicamentos en todos los locales a su cargo, debiendo firmar diariamente el libro recetario al final de la última receta despachada.”

“Toda vez que el director técnico no esté presente en la farmacia, la atención de las farmacias podrá quedar a cargo de:

a) farmacéuticos auxiliares, pudiéndose en estos casos despachar recetas médicas:

b) auxiliares de despacho, en estos solo podrán despachar recetas médicas con la autorización del director técnico, conforme lo establezca la reglamentación” (art. 321).

También se sustituyó el inc. d, art. 28, ley 17.565, por el siguiente: “tener las constancias de la habilitación del establecimiento” (art. 322).

“Las droguerías podrán despachar recetas. En caso de hacerlo quedarán sujetas en un todo a lo estipulado por los títulos I, II y III de esta norma. La venta de especialidades, drogas y medicamentos a farmacias y laboratorios será efectuada dentro de las condiciones que establezca la autoridad sanitaria” (art. 323).

“Que las drogas y productos que sean objeto de las actividades del establecimiento, sean adquiridos exclusivamente a personas autorizadas para su expendio y a su vez expendidos únicamente a farmacias y laboratorios o directamente al público si deciden también constituirse como farmacias de venta al público” (art. 324).

Finalmente, el art. 325 sustituyó el último párrafo del art. 40, ley 17.565.

4.3. Posteriormente, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 63/24, mediante el cual se estableció que “En los establecimientos que no estén habilitados como farmacias la comercialización de medicamentos de condición de expendio de venta libre estará limitada a los antiácidos y los analgésicos.

Dichos establecimientos deberán cumplir con los siguientes requisitos para ser autorizados como de expendio de medicamentos de venta libre por la autoridad sanitaria competente:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

1) Presentar la siguiente documentación:

a) Un informe que acredite el dominio, o derecho de usufructo, o contrato de locación o de comodato sobre el inmueble de acuerdo con la legislación vigente;

b) una póliza de seguros que cubra riesgos de venta de productos farmacéuticos por una suma asegurada mínima equivalente a SETECIENTOS CINCUENTA (750) salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM).

2) Poseer un espacio para almacenar las especialidades medicinales, separado e independiente de otros productos comercializados por el establecimiento, resguardado bajo llave y que reúna las condiciones de higiene, seguridad, limpieza, amplitud, luz y ventilación adecuadas conforme las especificidades que determine la Autoridad de Aplicación.

3) Los medicamentos de venta libre en establecimientos que no sean farmacias deberán encontrarse ubicados o exhibidos de modo tal que el público no pueda acceder directamente a ellos, debiendo ser entregados por un dependiente del referido establecimiento.

4) La temperatura máxima del establecimiento no podrá superar los VEINTICUATRO (24) grados centígrados.

5) Se prohíbe la comercialización de especialidades medicinales a menores de DIECIOCHO (18) años, como así también que se encuentren a su alcance.

6) Se prohíbe el fraccionamiento del envase primario y secundario en todos los casos.

La autoridad competente podrá establecer otros requisitos para asegurar que las especialidades medicinales indicadas en el primer párrafo de estos artículos conserven inalteradas sus propiedades físicoquímicas” (art. 3).

“Las droguerías podrán exclusivamente despachar al público recetas en las que se prescriban medicamentos oncológicos o de tratamientos especiales que se encuentren listados por la autoridad de aplicación” (art. 4).



Finalmente, mediante el art. 6 se invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al decreto respecto de las disposiciones que resulten de su competencia".

(ii) Luego, el juez consideró que la parcela de la pretensión cautelar dirigida a que se suspendan los efectos de los artículos 319, 320 y 321 del DNU era improcedente en función de que dicha cuestión ya había sido examinada en la decisión dictada el 22 de abril de 2024 por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en la causa *"Sindicato Argentino de Farmacéuticos y Bioquímicos SAFYB c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo"* (expte. n° 59/2024) por medio de la cual se admitió parcialmente la medida cautelar allí solicitada y se ordenó suspender los efectos de aquellos artículos del decreto de necesidad y urgencia.

(iii) Seguidamente señaló que el examen que iba a realizar debía ceñirse al desarrollo argumental formulado por la parte peticionaria en el título vinculado con la medida cautelar en el que sólo se refirió a los artículos 313, 314, 323 y 324 sin consideración puntual sobre los artículos 315, 316, 317, 318, 322 y 325.

(iv) Añadió que la existencia de una causa inscripta como proceso colectivo —*"Colegio Farmacéutico de Mendoza y otros c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ amparo ley 16.986"*, en trámite ante al justicia federal de Mendoza— no era un obstáculo para el dictado de un pronunciamiento en estas actuaciones ya que aquélla se circunscribió al ámbito de la provincia de Mendoza.

(v) Y, específicamente, para desestimar el pedido de tutela cautelar, exteriorizó los argumentos que se transcriben a continuación:

(a) "[C]on las limitaciones propias del reducido marco de conocimiento que habilitan medidas como la requerida, se advierte que la cuestión planteada reviste una entidad compleja que requiere un estudio de cuestiones de carácter fáctico y jurídico que excede el reducido marco de cognición propio de una medida precautoria.

En efecto, en lo relativo a las disposiciones de los arts. 313 y 314 del DNU, la parte actora afirma que el PEN bloquea el ejercicio de potestades





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al regular del modo que lo hizo. Empero, tratándose de una materia que involucra facultades concurrentes (cfr. CSJN, Fallos 344:1557, Cons. 10, 11 y 12) no se aprecia, al menos en esta inicial etapa de análisis, que la norma impugnada produzca el efecto definitorio alegado por la actora".

(b) "Más aún, el decreto 63/24, en su art. 6, expresamente invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen instaurado respecto de las disposiciones que resulten de su competencia".

(c) "Con ello, no se advierte —prima facie— el menoscabo que se denuncia al poder de policía de las jurisdicciones locales en cuanto a sus facultades de fiscalización y potestad reglamentaria en materia sanitaria.

Tampoco se aprecia en este examen preliminar que lo dispuesto en los arts. 323 y 324 del DNU trasunte una reglamentación manifiestamente irrazonable de la actividad de las droguerías o que produzca en concreto una situación de riesgo sanitario. Pues el despacho de recetas por tales establecimientos lo es bajo los condicionamientos estipulados en los títulos I, II y III de la ley 17.565 y con el acotamiento introducido por el art. 4 del decreto 63/24, relativo a recetas en las que se prescriban medicamentos oncológicos o de tratamientos especiales que se encuentren en listados de la autoridad de aplicación.

De modo tal que la comprensión cabal de las circunstancias que involucran su impugnación en la postulación inicial, requiere un análisis más profundo, propio de la sustanciación de las posiciones de las partes a lo largo del proceso".

(d) "Frente a este escenario, cabe señalar que no resultan viables las medidas cuando —como en el caso— se pretende imponer un inoportuno discernimiento sobre cuestiones que, por su complejidad fáctica y jurídica, exceden el limitado ámbito de conocimiento preliminar de una cautelar y requieren de mayor debate y prueba"

(e) "Para más, como se dijera, es necesaria la configuración simultánea de todos los recaudos para la procedencia del mandato cautelar".

(f) "Siendo así cabe poner de resalto que las asociaciones actoras no han logrado acreditar con las alegaciones que invocan —y pese al lapso



transcurrido desde el dictado de las normas impugnadas— la configuración de un peligro de daño grave e irreparable que convierta en ilusorio los derechos que se intentan resguardar con la petición cautelar".

(g) "Es que para ello se requiere de una apreciación atenta de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente las secuelas que llegue a producir el hecho que se pretende evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego operado por una posterior sentencia".

(h) "En este sentido, la CSJN en Fallos 329:4161 señaló que el factor temporal se vuelve imprescindible para examinar si concurre el peligro en la demora; esto es, si la circunstancia de mantener el status quo ante convierte la sentencia, o su ejecución, en ineficaz o de imposible cumplimiento".

(i) "Siendo así, en punto a la documentación acompañada con la presentación del 31-10-2024, no se advierte que de cuenta de la configuración del riesgo sanitario invocado por la parte actora. Más bien, a partir de las circunstancias allí reseñadas, se edifica una conjetura. Ello así pues, en rigor, en el supuesto de advertirse la venta de medicamentos no autorizados o en condiciones irreglamentarias, el control de la actividad corresponde al ejercicio del poder de policía en materia sanitaria de la jurisdicción pertinente.

En suma, la genérica invocación de eventuales peligros no satisface el estándar que exige la configuración del requisito del peligro en la demora que habilita la suspensión de una norma".

(j) "Finalmente, como es sabido, el interés público constituye la medida y límite con que las providencias cautelares deben ser decretadas. Puntalmente, la ley de medidas cautelares exige a los fines de otorgar la suspensión de los efectos de un acto estatal (art. 13) —o para el dictado de una medida positiva (art. 14), como así también para el caso de una medida de no innovar (art. 15)— la no afectación del interés público. El interés público debe tener un contenido concreto y definible y no puede ser una noción abstracta"





48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

(k) "[A]l igual que en cuanto refiere al peligro en la demora, las alegaciones hipotéticas que sustentan la pretensión cautelar de la parte actora no habilitan tener por configurada una concreta afectación que habilite el dictado de la medida peticionada. En este sentido, cuando las exigencias del interés público involucradas en la ejecución del acto resultan de gran intensidad, sólo perjuicios de más elevada consideración podrán determinar la suspensión de su ejecución; mientras que cuando esta medida tenga bajo impacto en el interés público bastarán perjuicios de menor intensidad. Este criterio ha sido aplicado invariablemente por la Cámara del fuero".

(l) "De ese balance, que conlleva un detenido análisis de los efectos que la adopción que la medida tendrá en relación con el interés público comprometido (cfr. CSJN, Fallos 314:1202); que se presenta ciertamente específico y concreto en autos; surge un valladar que impide atender el peligro en la demora invocado como fundamento para la concesión favorable de la tutela precautoria peticionada".

III. Que la parte actora apeló.

Ofreció las siguientes críticas (que fueron contestadas):

1. Título "Primer agravio-De la suspensión del articulado".

(i) "[L]as modificaciones introducidas por el DNU 70/23 aquí atacadas no se condicen con el fin de esa normativa, ni tampoco se justifican las razones de aparente urgencia que motivara[n] esta decisión realizada por el Poder Ejecutivo".

(ii) "De la mera lectura de nuestro primer escrito de demanda y solicitud de medida cautelar, luce un cuadro comparativo respecto de las modificaciones introducidas por dicho DNU a cada artículo, en particular, de la ley 17.565".

(iii) Por medio del artículo 313 "se habilita a la venta y despacho de medicamentos FUERA de las farmacias, sin supervisión del profesional farmacéutico. Conforme fuera narrado en el escrito de inicio, apoyado



además en la prueba documental de orden científico académico adunada en autos, pudo comprobarse que el medicamento fuera de la farmacia es altamente peligroso y además, más caro no sólo para el consumidor sino también para el Sistema de Salud que paga las consecuencias".

"La autorización para la venta de medicamentos de "venta libre" fuera de las farmacias, propuesta por el DNU 70/23, reproduce políticas desreguladoras ya aplicadas en los años 90 bajo el DNU 2284/1991, las cuales demostraron ser ineficaces para reducir precios y perjudiciales para la salud pública".

(iv) Por medio del artículo 314 "se elimina la obligación de que la autoridad sanitaria competente controle y fiscalice a las farmacias" en tanto "se establece que las farmacias podrán constituirse mediante cualquier figura jurídica permitida por la legislación vigente, reproduciendo lo ya previsto al respecto por el art. 13 del decreto 2284/1991".

"La importancia de que existe un órgano de contralor sanitario no resulta ser un capricho [...] sino que hace al control de las condiciones higiénicas, sanitarias, técnicas y/o deficiencias en la conservación y expendio de los medicamentos".

"La dispensación de medicamentos no se considera una actividad meramente comercial, sino un servicio público sujeto a una regulación intensa debido a su importancia social y sanitaria".

"La intervención administrativa del Estado en esta actividad, junto con la consideración del medicamento como un bien social, implica que únicamente los farmacéuticos pueden ejercer esa función. La propiedad de la farmacia, inseparable del ejercicio profesional, refuerza la idea de que la oficina farmacéutica es el ámbito natural para la práctica del farmacéutico, consolidando la relación inescindible entre ambos".

"En consonancia con lo expuesto, ha tenido oportunidad de pronunciarse la Corte Suprema de Justicia en la [...] causa "Farmacity SA".

"La adopción del modelo que se implementa por el DNU 70/2023, más abierto a los intereses del mercado no resulta inocuo, generando





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

diversos tipos de consecuencias en las jurisdicciones que los aplican, tales como la concentración económica, que ciertamente no resulta positiva en el ámbito de la salud y los medicamentos".

(v) Mediante el artículo 315 "se elimina la inscripción de toda cesión parcial o total de una farmacia; a su vez se suprime la obligación de notificar a la autoridad sanitaria de las reformas, ampliaciones, cierres temporarios, definitivos o reaperturas".

(vi) Mediante el artículo 316 "se habilita a que las farmacias puedan operar en los horarios que decidan sin ningún tipo de restricción e incluso se elimina la obligación de cumplir con turnos voluntarios; esto último es elemental para el acceso irrestricto a la salud y sobre todo a la sostenibilidad del servicio farmacéutico. Los turnos de las farmacias, habilitan a que las personas puedan acceder a medicamentos esenciales, productos de salud y asesoramiento profesional en horarios no habituales, como noches, fines de semana y días feriados, incluso garantiza la disponibilidad inmediata de medicamentos prescritos en urgencias, mejorando los resultados en salud y evitando complicaciones".

(vii) Mediante el artículo 317 "se elimina la responsabilidad de ajustar el expendio libre de medicamentos, drogas o especialidades medicinales; esto es quedaría sin control la entrega de medicamentos, mal llamados "de venta libre". El mero hecho de autorizar la exhibición de medicamentos de venta libre en góndolas compromete la salud pública, degrada la función profesional del farmacéutico, fomenta la automedicación y promueve el consumo irracional de medicamentos mediante prácticas comerciales".

"A través de esta modificación normativa se interpreta que un medicamento de venta libre no es un medicamento, es decir, un producto farmacéutico que debe respetar debidas condiciones de mantenimiento y almacenamiento y cuya administración responde a la de cualquier otro medicamento, que consumido en dosis no adecuadas puede causar gravísimas consecuencias a la salud de las personas".



"Además, con ello abre nuevamente la puerta [...] a la circulación de medicamentos falsos y adulterados, poniendo en riesgo la salud de las personas, como ocurriera ya en la década de los 90".

(viii) Mediante el artículo 318 "se elimina la obligación de que las farmacias cuenten con un libro en formato papel u otro sistema copiador de recetas que no sean digitales".

"[S]i una farmacia depende únicamente de sistemas digitales y estos fallan [...] no habría forma de registrar ni verificar recetas, lo que podría interrumpir la atención al cliente y el acceso a medicamentos esenciales".

"Sumado a ello, no todas las regiones, farmacias o profesionales, tienen acceso garantizado a tecnología de última generación".

"[I]ncluso el papel ofrece una fuente de datos independiente que puede ser útil durante auditorías o investigaciones para verificar irregularidades".

"Además cabe destacar que la digitalización debe ser la consecuencia de un debido control de las dispensas, ya que es dable entender que el sistema digital sin control, sin la exigencia de un profesional farmacéutico a cargo, con la posibilidad de que se vendan en redes o sitios de internet precariza aún más la profesión de los farmacéuticos [...] y pone en jaque la salud de las personas".

(ix) Mediante la derogación de diversos artículos de la ley 17.565 que fue establecida en el artículo 319, "se autoriza -implícitamente- la instalación de casas o talleres de óptica en las farmacias; se permite que los farmacéuticos con título de médico u odontólogo puedan ejercer ambas profesiones en simultáneo".

"Seguidamente, de permitir que los farmacéuticos con título de bioquímico puedan ser a la vez directores técnicos de una farmacia o directores técnicos de un laboratorio de análisis clínicos; se podrá establecer un consultorio médico u odontológico en el local de una farmacia o anexo a la misma".





48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

"Permitir el ejercicio de actividades profesionales reguladas, como la reservadas a los farmacéuticos, por personas sin formación adecuada compromete el interés".

"Además se elimina la obligación de que ante la ausencia de un director técnico por más de 24 horas, otro profesional deba reemplazarlo, permitiendo de ese modo que no sea necesario la presencia efectiva de un profesional que garantice, bajo su responsabilidad, la calidad, origen y seguridad de los medicamentos que se dispensan".

"[S]e elimina la obligación de llevar libros en las droguerías. Se elimina la obligación de solicitar a la autoridad sanitaria la habilitación para instalar una herboristería o depósito de hierbas medicinales".

"[E]sta regulación es fatal para los derechos de las personas a la salud y a una política sanitaria que cuida de sus condiciones de vida, ya que los productos de una herboristería, como hierbas medicinales, suplementos y productos naturales, pueden interactuar con medicamentos, provocar efectos secundarios o ser perjudiciales si se usan incorrectamente exponiendo gravemente a quienes consumen dichos productos".

(x) Por medio del artículo 320 del DNU "se autoriza al profesional farmacéutico a ser director técnico de más de una farmacia".

Dado que el farmacéutico "posee un rol que implica responsabilidades críticas para garantizar la seguridad y calidad en la dispensación de medicamentos y en la atención al paciente [...] si divide su tiempo entre varias farmacias, puede no estar disponible de manera adecuada para garantizar que estos aspectos se cumplan en cada una".

(xi) El artículo 321 "habilita, en primer lugar, la ausencia irrestricta del director técnico de forma permanente, incluso, no debiendo dejar constancia en el libro recetario. Este artículo además elimina todo tipo de sanción [...] en caso de ausencia durante tres inspecciones consecutivas en horas y días distintos.

(xii) En el artículo 322 "se elimina la obligación de contar con un plano autorizado por la autoridad sanitaria".



"Es importante destacar que no se trata de locales de venta de indumentaria sino de medicamentos o fármacos que la población compra ante un determinado padecimiento o afectación a la salud".

(xiii) Mediante el artículo 323 "se habilita irrestrictamente a que las droguerías puedan despachar recetas, lo que implica que cualquier persona sin título habilitante pueda entregar medicamentos".

"Esta nueva normativa, habilita irresponsablemente, que las droguerías dispensen medicamentos, rompiendo el canal virtuoso de laboratorio-droguería-farmacia que ha hecho del sistema farmacéutico argentino un ejemplo para nuestro continente".

"Este retroceso normativo ignora los riesgos sanitarios, eleva los costos del sistema de salud y reduce las farmacias a meros puntos de venta, omitiendo el rol esencial del farmacéutico en garantizar el uso seguro y racional de los medicamentos".

(xiv) Mediante el artículo 324 "se habilita a que los medicamentos sean expedidos directamente al público si deciden también constituirse como farmacias de venta al público. En efecto, permite que la propiedad de las farmacias pueda quedar en manos de sociedades anónimas cuyo único objetivo sea hacer negocio y amenazando la salud de la población".

(xv) En el artículo 325 "se eliminan los libros foliados y encuadernados escritos. Sin ánimo de ser reiterativo, pero que pasa si los sistemas fallan, colapsan o bien son adulterados, o bien que pasa si no todas las farmacias pueden modernizarse con el sistema nuevo requerido".

(xvi) "A las diferentes situaciones descriptas que se han modificado con la nueva normativa" se añade que "el Poder Ejecutivo Nacional [...] ha utilizado un mecanismo de legislación excepcional [...] excediendo la habilitación constitucional de emergencia prevista en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución".

(xvii) "Sin perjuicio de que no existe emergencia alguna que se vincule al supuesto regulado, y por ello no resulta constitucional, ni razonable o proporcional".





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

2. Título "Segundo agravio: improcedente rechazo del tratamiento de los arts. 319, 320 y 321 del DNU 70/23 en particular, por existir una sentencia en otro fuero. Reconocimiento ficto de la pretensión cautelar".

(i) Las causas mencionadas por el juez "aún se encuentran pendientes de sentencia definitiva y en trámite ante la CSJN".

(ii) "[C]onforme ya fuera mencionado, el articulado aquí atacado corresponde al título XI Salud" del decreto de necesidad y urgencia.

(iii) "La Confederación Farmacéutica Argentina y la Federación Farmacéutica resultan ser los representantes de los intereses y derechos de los farmacéuticos y de la actividad farmacéutica en sí".

(iv) [D]e la lectura del fallo del a quo resultaría que a su juicio estarían suspendidos los artículos 319, 320 y 321 del DNU 70/23 y por ello no se expide, agravando esta decisión a nuestros derechos, ya que, si la suspensión dictada en los casos mencionados produce efectos sobre la pretensión de esta parte y si el juez de grado entiende que la cautelar procede, existe un reconocimiento de la suspensión con carácter ficto. De allí que al rechazar lo que considera otorgado, deja en un limbo los derechos de nuestra parte".

3. Título "Tercer agravio-De la configuración de los presupuestos de procedencia de la medida cautelar".

(i) Verosimilitud en el derecho.

"[L]as disposiciones contenidas en los arts. 313 a 325 del DNU 70/23 no sólo no tienen fundamento en el ordenamiento jurídico, sino que implica su lisa y llana afectación del derecho a la salud y en consecuencia amenaza el valor vida, mediante una mera constatación, sin necesidad de proceder a un exhaustivo análisis"

(ii) Peligro en la demora.

ii.i. "La documental aportada [...] lejos de "edificar una conjetura", acredita de modo contundente el daño concreto que la implementación del DNU 70/23 y sus reglamentarios y complementarios ya está produciendo".

"Las actas notariales agregadas [...] dan cuenta que en diversos comercios (kioscos, autoservicios, supermercados, etc.) radicados en la



Ciudad Autónoma de Buenos Aires se pudo constatar la venta ilegal de medicamentos, tanto de aquellos denominados de venta libre como de venta bajo receta, incluso que requieren receta archivada [...] con total ausencia de la fiscalización estatal".

"[S]e identificaron diversas irregularidades en cuanto a la manipulación, conservación y expendio de los medicamentos, tales como que ninguno de dichos establecimientos exhibía habilitación para comercializar medicamentos, la existencia de medicamentos vencidos, fraccionados, sin fecha de vencimiento ni número de lote, almacenados en condiciones inadecuadas, como en cajas de cartón o contenedores sin tapa, debajo de cajas registradoras".

ii.ii. "[L]a supuesta reducción de costos de los medicamentos, que se busca a través del DNU 70/23 [...] tampoco se refleja en la práctica".

ii.iii. "Sumado a ello, la reciente reclasificación (switch) de medicamentos promovida por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) está trasladando ciertos fármacos otrora de venta bajo receta al segmento de venta libre tales como los antiulcerosos, prazoles, el omeprazol, el isomeprazol. Este cambio impacta profundamente en los consumidores, especialmente en aquellos con cobertura de obras sociales, quienes ahora deben adquirir medicamentos a precio completo".

ii.iv "Corresponde mencionar además que en fecha 3 de diciembre se ha interpuesto [...] un reclamo impropio contra el decreto 1024/2024 [...] solicitando se suspendan los efectos de dicho acto".

A través de este decreto se pretende introducir una modalidad de dispensación de medicamentos no prevista en la ley que se viene a reglamentar y, además, mediante artilugios interpretativos forzados tampoco previstos en la ley 17.565, planteando un desmembramiento de tal acto sanitario, que a contrario sensu, se trata de un acto único y complejo. Se enfatiza además en la asignación de responsabilidad del farmacéutico a efectos del traslado "de modo seguro" de los medicamentos al domicilio del paciente, comprometiendo de esta forma la atención personalizada y el asesoramiento profesional adecuado".





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

"A su vez, el referido decreto 1024/2024 sin ninguna fundamentación, elimina las condiciones establecidas por el decreto 63/2024 para la comercialización de medicamentos de venta libre fuera de farmacias. Aquella regulación previa, incluía requisitos esenciales como seguros obligatorios, condiciones específicas de almacenamiento y limitaciones en la venta directa al público".

"La eliminación de estas medidas [...] deja desprotegida a la población frente a riesgos asociados al uso inadecuado de medicamentos, como sobredosis, intoxicaciones y efectos adversos graves".

"El decreto 1024/24 habilita además, la exhibición de medicamentos de venta libre y productos afines en góndolas accesibles directamente al público, condicionando únicamente para su compra a mayores de 18 años con DNI"

4. Título "No afectación del interés público".

"[L]a medida cautelar requerida no afecta el interés público; por el contrario [...] lo protege, dado que se trata de evitar la aplicación de un acto nulo cuya aplicación representaría un grave riesgo en la salud de la población ante el eventual ejercicio de competencias profesionales reservadas al título de farmacéutico, por parte de personas que no cuenten con la debida formación".

IV. Que las medidas cautelares, por principio, se encuentran condicionadas a que se demuestre la existencia de específicos recaudos, que pueden subsumirse en la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora (art. 230 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y ley 26.854). A los que aquí se añade el presupuesto de no afectación al interés público (ley 26.854, citada; Fallos 307:2267 y 314:1202).

V. Que con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, si bien por vía de principio las medidas cautelares no



proceden respecto de los actos administrativos o legislativos, dada la presunción de validez que ostentan, ese criterio debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 250:154; 251; 336; 307:1702; 314:695; 329:2684; 331:1611; 331:2910; 335:23; 335:49; 342:1048 y 1591; en el mismo sentido, esta sala, causas“ *SKF Argentina SA c/ DGA Resol 339 (Expte 7331/09)*”, “*Incidente N° 1 Actor: Cabral, Luis María Demandado: EN Consejo de la Magistratura s/ inc. de medida cautelar*”, “*Panificadora Veneziana SA c/ GCBA AGIP DGR s/ proceso de conocimiento*”, e “*Incidente N° 2 Actor: Candu Energy Inc Demandado: GCBA s/ inc. apelación*”, pronunciamientos del 18 de octubre de 2011, del 11 de agosto de 2015, del 19 de abril de 2018 y del 10 de junio de 2020, respectivamente).

VI. Que al examinar la clásica exigencia de la verosimilitud del derecho, esta sala ha dicho que las medidas cautelares, por su propia naturaleza, no exigen de los tribunales el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino, precisamente, sólo de su verosimilitud; es más, el juicio de verdad de esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su actualidad (Fallos: 318:1077, considerando 5°).

Y añadió que la reflexión precedente no quita, sin embargo, el especial cuidado que el objeto de la medida impone (doctrina de Fallos: 314:1202), habida cuenta de que la pretensión que constituye el objeto del proceso cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida —o a controvertir— en el proceso principal, sino de un examen del que resulte un cálculo de probabilidades de que el derecho invocado y discutido exista, que se desprenderá de una cognición mucho más expeditiva y superficial que la ordinaria. Esto no importa, de ningún modo, que ello coincida incontrastablemente con la realidad, en tanto dicha certeza sólo aparecerá, eventualmente, con la sentencia que ponga fin al proceso (causas “*Esso Petrolera Argentina SRL c/ EN –DGA (Nota 83/11 –DVI –Expte. 12098 - s/ medida cautelar (Autónoma)*”, pronunciamiento del 11 de octubre de 2011, “*Ruiz Darío – inc. med. (19*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

-VIII-11) c/ EN –Poder Judicial de la Nación – resol. 258/11 y otras s/ empleo público”, pronunciamiento del 15 de noviembre de 2011, y “Chiappe Barbara, María Angelina c/ UBA s/ medida cautelar (autónoma)”, pronunciamiento del 26 de mayo de 2017, entre otras).

VII. Que al pronunciarse sobre el requerimiento del peligro en la demora, esta sala ha hecho hincapié en la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse no pueda realizarse en los hechos, es decir que, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes (causas “*Esso Petrolera*” y “*Ruiz*”, citadas, e “*Inc. 2 Swiss Medical SA demandado: EN –M Hacienda s/ inc. apelación*”, pronunciamiento del 10 de diciembre del 2019, entre otras).

VIII. Que si bien esta sala ha admitido que a mayor verosimilitud del derecho no cabe exigir tanta estrictez respecto del peligro en la demora y, viceversa, cuanto mayor es ese peligro menor es el rigor en lo atinente a la verosimilitud del derecho, también ha señalado que esa fórmula no puede desplazar la exigencia de que ambos requisitos siempre deben encontrarse configurados (causas “*Ruiz*”, citada, “*Baron Natalia Soledad –inc. med.– c/ EN –DNM Disp 25/10 533/10 (Mº Int. Resol. 25/11) s/ proceso de conocimiento*”, “*Egssa Holding SA y otro c/ EN - AFIP- DGI ley 25063 s/ proceso de conocimiento*”, “*Nº 1 Asociación Civil Trabajo Educación y Cultura c/ EN -ENACOM s/ amparo ley 16.986*” y “*Yahbes, Eduardo Ángel c/ EN -M Salud y otro s/ amparo ley 16.986*”, pronunciamientos del 4 de octubre de 2011, del 11 de febrero de 2014, del 16 de febrero de 2018 y del 6 de abril de 2021, respectivamente, entre otras).

IX. Que enunciados los parámetros del examen que debe realizarse, debe recordarse primeramente que mediante el pronunciamiento dictado el 11 de julio esta sala reconoció la legitimación activa de la Confederación



Farmacéutica Argentina (COFA) y de la Federación Farmacéutica Argentina (FEFARA) para promover la acción involucrada.

En dicha decisión, al remitir al dictamen del fiscal general y revocar el pronunciamiento del juez de primera instancia, se realizaron las siguientes consideraciones:

(i) La COFA "se encuentra legitimada por derecho propio para promover esta acción en defensa de los intereses comunes de sus representados (Fallos: 345:1531, considerando 14), de acuerdo a sus objetivos y fin del objeto social plasmado en su instrumento constitutivo".

(ii) A partir de las previsiones contenidas en su estatuto, La FEFARA también puede estar en juicio en defensa de los intereses comunes de los profesionales que la conforman.

(iii) No puede soslayarse que se presentaron como terceros interesados diversos Colegios Profesionales Farmacéuticos, de cuyos estatutos se desprende que "se encuentran facultados a representar los derechos de los colegiados, situación que converge con la facultad que tiene la Confederación de defender el ejercicio de la actividad profesional que los nuclea".

(iv) "Asimismo, profesionales farmacéuticos presentaron un escrito adhiriendo a la demanda promovida por el frente actor y solicitaron la declaración de inconstitucionalidad del DNU en cuanto afecta sus derechos".

"Allí destacaron que tales derechos "están siendo defendidos por FEFARA y por la Confederación Farmacéutica...", circunstancia que abona la interpretación estatutaria expuesta".

X. Que, realizada la aclaración precedente, se advierte que los planteos de índole cautelar que fueron formulados por la parte actora se refieren a varios aspectos relacionados con la gestión de la actividad farmacéutica, y con el derecho a trabajar y a ejercer una profesión —la de farmacéutico—.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

**48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y
OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº
3**

XI. Que en el precedente “*Farmacy*” (Fallos 344:1557), la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió sobre diversas cuestiones relativas al ejercicio de la actividad farmacéutica.

En dicha causa, la firma actora había promovido una demanda contra la Provincia de Buenos Aires con el objeto de obtener la declaración de nulidad de una resolución que denegó una solicitud genérica para operar en el ámbito provincial y un pedido de habilitación para poner en funcionamiento una farmacia en la localidad de Pilar. Asimismo solicitó que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 3º y 14 de la ley local 10.606.

Alegó que el artículo 14 de la ley 10.606, al enumerar a las personas que pueden ser autorizadas a instalar farmacias, no incluye a las sociedades anónimas, lo que vulneraría diversas normas federales y que el artículo 3º de la ley provincial, al establecer una serie de restricciones en cuanto a la localización de las farmacias, vulnera el régimen de libre competencia consagrado en el artículo 42 de la Constitución Nacional y la ley 25.156, como así también el artículo 13 del decreto 2284/91.

El Máximo Tribunal, tras aclarar que la materia bajo examen se trataba de una competencia de incumbencia compartida y concurrente entre la Nación y el estado provincial, concluyó en que “la facultad ejercida por la Provincia de Buenos Aires a través de la ley 10.606 para regular lo atinente a la titularidad de los establecimientos farmacéuticos no se revela como desproporcionada con la finalidad perseguida de bien público; por el contrario, dijo que el legislador provincial ejerció sus facultades en forma razonable y no arbitraria pues se basó en propósitos de salud pública, ampliando la protección de los pacientes garantizada en la regulación nacional, como una opción que cabe reputar como válida”.

Y, consecuentemente, confirmó la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que, a su vez, había confirmado la sentencia de la instancia anterior que había rechazado la demanda.

En ese marco fijó una serie de pautas de una relevancia trascendente:



1.- "[E]l derecho a la salud está íntimamente relacionado con el derecho a la vida, siendo este último el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional; ello así por ser el eje y centro de todo el sistema jurídico, siendo su vida un valor fundamental, con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental"

2.- "[L]a materia involucra, además de la reglamentación del expendio local de [medicamentos], la regulación del ejercicio de la profesión de farmacéutico, las condiciones de habilitación de los locales y el poder de policía en materia de salubridad".

3.- "[E]l expendio de medicamentos, por sus especiales características, es una actividad inescindible del ejercicio de la profesión farmacéutica".

4.- "[L]a norma impugnada pretende proteger la salud de quienes consumen medicamentos, que constituyen un grupo especialmente vulnerable. En este sentido, es pertinente mencionar que si los medicamentos se consumen innecesaria o incorrectamente pueden perjudicar gravemente la salud, incluso sin que el paciente pueda advertirlo durante su administración".

5.- "[E]l consumo excesivo y la utilización incorrecta de medicamentos suponen un derroche de recursos financieros de los sistemas de seguridad social, lo que resulta perjudicial porque el sector farmacéutico debe responder a necesidades crecientes y genera gastos considerables".

6.- La tutela del derecho a la salud "es una manda consagrada por la Constitución Nacional y por los tratados internacionales que tienen tal jerarquía, lo que implica la obligación impostergable del Estado Nacional para garantizarlo con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deba asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga".

7.- "La correlación entre la propiedad de las farmacias y el tipo de persona es un elemento fundamental de garantía de la calidad del servicio farmacéutico".





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

8.- “El carácter potencialmente nocivo de los medicamentos exige que su uso sea controlado y racionalizado”.

9.- “Para garantizar la prioridad del abastecimiento regular y adecuado de medicamentos a la población sobre las consideraciones económicas el legislador local consideró que las personas deben reunir ciertas cualidades para poder ser propietarias de una farmacia”.

10.- “La exigencia de la titularidad de las farmacias limitada a lo sujetos indicados en la norma busca garantizar la independencia profesional real para evitar que, eventualmente, se afecte el nivel de seguridad y calidad de abastecimiento de medicamentos a la población”.

11.- “La presencia de un Director Técnico -farmacéutico- [...] no basta para garantizar el derecho a la salud de los consumidores. El ánimo de lucro de una persona que sea farmacéutico no está mitigado de modo equivalente al de los farmacéuticos autónomos pues la subordinación del farmacéutico trabajador por cuenta ajena al titular de la farmacia podría implicar que aquél no pueda oponerse a las instrucciones del titular”.

12.- “La influencia que ejerce el titular de la farmacia en la política de venta de medicamentos es indudable”.

13.- “Lo expuesto no implica negar que el farmacéutico titular de una farmacia también pretende obtener beneficios económicos con su actividad. Sin embargo, su condición profesional permita suponer que no explota la farmacia con un mero ánimo de lucro, sino que también existen motivaciones que responden a un criterio profesional. Su interés privado está mitigado por su formación, experiencia profesional y la responsabilidad que le corresponde, ya que una eventual infracción a las normas legales o deontológicas no solo pondría en riesgo el valor de la inversión, sino también su propia existencia profesional”.

14.- “[L]a función que cumple el farmacéutico no se limita a la venta de medicamentos. También efectúa otras prestaciones como comprobar las prescripciones médicas, elaborar preparados farmacéuticos y asesorar a los consumidores para garantizar el buen uso de los medicamentos”.



15.- "En este punto es de gran importancia el asesoramiento que se brinda en los supuestos de medicamentos que no requieren receta médica ("Venta libre")".

16.- "En esta situación, el paciente/consumidor solo puede confiar en las informaciones que le de el farmacéutico, para lo cual resulta determinante que el asesoramiento sea independiente y objetivo".

17.- "La presencia de un farmacéutico en la titularidad de la farmacia garantiza la independencia económica y el consecuente libre ejercicio de la profesión".

18.- "Al tener pleno control de su instrumento de trabajo puede ejercer su profesión con la independencia que caracteriza a las profesiones liberales".

19.- "Es a la vez un empresario vinculado a las realidades económicas relacionadas a la gestión de su farmacia y un profesional de la salud que busca equilibrar sus imperativos económicos con las consideraciones de la salud pública, lo que lo distingue de un puro inversor".

XII. Que, paralelamente, debe remarcarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido muy clara respecto del seguimiento de sus precedentes por parte de los tribunales de jerarquía inferior:

—"[L]a autoridad institucional de sus precedentes, fundada en la condición de intérprete supremo de la Constitución Nacional, da lugar a que en oportunidad de fallar casos sustancialmente análogos sus conclusiones sean debidamente consideradas y consecuentemente seguidas tanto por esta misma Corte como por los tribunales inferiores; y cuando de las modalidades del supuesto a fallarse no resulta de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones ya recaídas sobre la cuestión n legal objeto del pleito, la solución n del mismo debe buscarse en la doctrina de los referidos precedentes" (Fallos: 339:1077; 341:570; 342:533, voto de los jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

—La modificación de la doctrina de sus precedentes esta justificada en supuestos excepcionales (Fallos: 342:533, voto de los jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti).

—“[E]l respeto que merecen los precedentes de la Corte, en cuanto Tribunal Supremo de la Nación y razones de certeza y seguridad jurídicas tornan necesario conformar sus decisiones a las dictadas por aquel en su carácter de interprete final de la Constitución n Nacional (cfr. Fallos: 337:47)” (Fallos: 342:761, voto del juez Lorenzetti; “El derecho en acción. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación En los precedentes de un juez de la Corte”; Ricardo L. Lorenzetti; Rubinzal Culzoni, 2022, página 19).

—Si hay diferencias relevantes entre un precedente del Tribunal y otra causa, esa circunstancia demanda “un desarrollo argumental que estable[zca] específicamente la incidencia en el presente supuesto de lo sostenido por esta Corte en aquella ocasión, atendiendo a las mencionadas discrepancias” (Fallos: 345:647, voto de los jueces Rosatti y Lorenzetti).

En esa jurisprudencia puede advertirse, con facilidad, la supremacía de la Corte Suprema que tiene sustento en el artículo 108 de la Constitución Nacional, en su carácter de titular del Departamento Judicial del Gobierno Federal, que confiere una incuestionable autoridad definitiva en la interpretación de la Norma Fundamental (esta sala, causa *“Juez, Luis Alfredo y otro c/ Honorable Cámara de Senadores de la Nación-DISP 86/22 s/amparo ley 16.986”* —expte nº 64341/2022—, pronunciamiento del 10 de marzo de 2023).

XIII. Que desde la perspectiva trazada, dentro del marco de apreciación sumaria provisional, propio de toda cognición cautelar, el pedido de tutela cautelar formulado debe ser parcialmente admitido.

Ello es así pues en esta primera mirada contextual de la cuestión planteada, puede advertirse que tanto los fines que se persiguen en el decreto desregulatorio —“Que también se deben introducir modificaciones en la Ley N° 17.565 de Ejercicio de la Actividad Farmacéutica [...] a los fines de incrementar la competencia en el sector y reducir los precios para



el usuario"— como las consecuentes previsiones específicas contenidas en los artículos 313, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 321, 323 y 324 parecen desentenderse de la circunstancia atinente a que la materia involucrada en la actividad farmacéutica trasciende los aspectos económicos o comerciales a los que allí se alude, a poco que se repare en que en la gestión de dicha actividad, que cumple una función sanitaria, se encuentra en juego la tutela de la salud pública, tal como lo enfatizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "*Farmacy*".

En efecto, con arreglo a las pautas cardinales establecidas por el Máximo Tribunal en dicho precedente, que son de ineludible consideración en este caso, y con los elementos de juicio hasta ahora agregados a la causa, se aprecia provisionalmente entonces que las modificaciones que fueron introducidas por el decreto de necesidad y urgencia relativamente a la reglamentación del expendio de medicamentos, la regulación del ejercicio de la profesión de farmacéutico, las condiciones de funcionamiento de los locales y el poder de policía en materia de salubridad revelan por un lado, un desapego del potencial riesgo sanitario de la habilitación y venta de medicamentos fuera de las farmacias y, por otro lado, una desatención del rol trascendental que desempeña la figura del farmacéutico en el sistema.

Consecuentemente, se concluye, pues, en que se encuentra sumariamente acreditada "la verosimilitud del derecho invocado" y "la verosimilitud de la ilegitimidad" respecto de las previsiones contenidas en los artículos 313, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 321, 323 y 324 del decreto de necesidad y urgencia, con arreglo al artículo 13, punto 1, incisos b) y c), de la ley 26.854).

No ocurre lo mismo referentemente a las previsiones contenidas en los artículos 318, 322 y 325 del decreto mencionado pues las alegaciones formuladas en ese sentido distan de aportar elementos de juicio idóneos que permitan acceder a la suspensión de sus efectos.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

XIV. Que el restante requisito cardinal de procedencia de la tutela peticionada también se encuentra configurada.

Ciertamente, la ponderación preliminar de la cuestión jurídica puesta al conocimiento de este tribunal, concede elementos de juicio suficientes para considerar debidamente acreditado que "el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior (artículo 13, punto I, inciso a), de la ley 26.854) o en términos clásicos, el requisito atinente al "peligro en la demora".

Esa conclusión está apoyada en que la cuestión central involucrada se refiere inescindiblemente a un derecho fundamental como el de la salud que, como se dijo precedentemente, se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida que es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional.

No puede soslayarse entonces los evidentes efectos adversos que podría provocar la aplicación de las previsiones contenidas en el DNU que fueron impugnadas, especialmente en lo que se refiere a la dispensación de medicamentos, aún cuando sean de "venta libre", sin el debido control.

En este sentido al sancionarse la ley 26.567, se ponderaron los argumentos por los cuales era necesaria la revisión del sistema de libertad económica en materia de venta de medicamentos (ver pág. 64 y siguientes del Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, O.D.-512/09, del 25/11/2009). El miembro informante refirió justamente a este tema de control de quiénes los expendien. “Si estamos hablando de que existen, aproximadamente, 15 mil farmacias y 120 mil kioscos habilitados en la Argentina –seguramente debe de haber muchísimos más lugares que no tenemos estadísticamente censados–, por lo tanto, estamos hablando de miles de lugares donde se están vendiendo medicamentos sin ningún tipo de control y, más aún, sin ninguna posibilidad de control. Porque una cosa es que el Estado siga los pasos adecuados para el control y venta de estos medicamentos, y otra cosa es que tengamos que estar permanentemente a la pesquisa de dónde se están vendiendo para ir a actuar” (Juzgado Federal de Mendoza nº 2, causa “*Colegio Farmacéutico de Mendoza y otros c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ amparo ley 16.986*”,



pronunciamiento del 25 de junio de 2024, que fue confirmado, recientemente, por la Sala A de la Cámara Federal de Apelaciones de esa provincia, el 16 de abril de 2025).

XV. Que puede agregarse todavía que la especial situación configurada, en la que, como se dijo, se encuentra involucrada la salud pública, torna aconsejable el otorgamiento de la tutela pues aparece menos perjudicial su admisión que su rechazo (en similar sentido, esta sala, causa *“Incidente N° 1-Actor: Rueda Estela Maris Demandado: EN-M Justicia PFA s/ inc. apelación”*, pronunciamiento del 14 de julio de 2020).

XVI. Que en suma, se hallan configurados los recaudos legales que habilitan a conceder parcialmente la medida cautelar solicitada y a disponer la suspensión de los efectos de los artículos 313, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 321, 323 y 324 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 y de todas las resoluciones reglamentarias y modificatorias que se hubieren dictado con posterioridad.

XVII. Que es justamente el interés público (artículo 13, inciso d) de la ley 26.854) el que queda debidamente resguardado puesto que, la concesión de la medida cautelar tiende simultáneamente a tutelar los derechos de la parte actora relativos al ejercicio de la profesión y, especialmente, a garantizar la tutela del derecho a la salud de la población.

XVIII. Que el otorgamiento de la tutela cautelar no causa efectos jurídicos o materiales irreversibles (artículo 13, punto 1, inciso e) de la ley 26.854), ya que, no se advierte que la suspensión de los efectos de las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

normas involucradas sea susceptible de generar una situación que no pueda ser modificada frente a un hipotético pronunciamiento desfavorable en el plano sustancial de la cuestión debatida.

XIX. Que el objeto de la tutela no coincide con el objeto de la demanda principal (artículo 3º, punto 4, de la ley 26.854), en tanto el examen de los planteos de inconstitucionalidad formulados en la demanda queda reservado para el plano sustancial del juicio a debatirse plenamente en la sentencia definitiva.

XX. Que en punto a la exigencia establecida en el art. 10 de la ley 26.854, dada la índole de las cuestiones involucradas (artículo 2º, inciso 2, de la ley 26.854) corresponde que la parte actora preste caución juratoria.

XXI. Que en función de la índole de los derechos en juego, la medida cautelar debe ser concedida hasta el dictado de la sentencia definitiva (artículo 2, inciso 2), de la ley 26.854).

XXII. Que las costas deben ser impuestas a la parte demandada que resulta sustancialmente vencida (artículo 68, primera parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En mérito de las consideraciones expuestas, el tribunal RESUELVE:
1. Admitir los agravios ofrecidos por la parte actora, revocar el pronunciamiento apelado, hacer lugar parcialmente —previa prestación, en primera instancia, de la caución juratoria exigida— a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, disponer la suspensión de los efectos de los



artículos 313, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 321, 323 y 324 del decreto de necesidad y urgencia 70/2023 y de las resoluciones reglamentarias y modificatorias que se hubieren emitido con posterioridad hasta el dictado de la sentencia definitiva; **2.** Rechazar el pedido de suspensión de efectos concerniente a los artículos 318, 322 y 325 del decreto de necesidad y urgencia; **3.** Imponer las costas a la parte demandada.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Clara M. do Pico

Liliana M. Heiland

Rodolfo Eduardo Facio
(por su voto)

El juez Rodolfo Eduardo Facio dijo:

I. Que los antecedentes de la causa, los fundamentos expuestos en el pronunciamiento apelado y los agravios ofrecidos por la parte actora se hallan adecuadamente reseñados en el texto precedente que suscriben mis colegas.

II. Que la procedencia de la medida cautelar solicitada —la suspensión de los efectos de un reglamento— se encuentra condicionada, en los términos del artículo 13, punto 1, de la ley 26.854, a que “concurran simultáneamente los siguientes requisitos: a) Se acredite sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionara perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA I

48.466/2023 CONFEDERACION FARMACEUTICA ARGENTINA Y OTRO c/ EN-DNU 70/23 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO Juzg.nº 3

indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles” (esta sala, causas “*Salvioli, Miguel Arturo y otro c/ EN-M Seguridad-PSA s/medida cautelar (autónoma)*”, “*Incidente nº 1 -Actor: Malis Sergio, Demandado: EN AFIP -DGI s/ inc. de medida cautelar*” y “*Cohen, Ricardo Moises c/ EN -AFIP -DGI s/ Dirección General Impositiva*” —mi voto—, e “*Incidente nº 1 -Actor: Cabrera, Fabiana Carolina Demandado: EN - M Justicia y DDHH – desvinculación*” —mi voto—, pronunciamientos del 2 de febrero de 2017, del 27 de febrero de 2018, del 27 de agosto de 2019 y del 20 de marzo de 2025).

III. Que comparto los fundamentos y las conclusiones que exponen mis colegas, en tanto demuestran inequívocamente que concurren simultáneamente los requisitos exigidos en el artículo 13, punto 1, incisos a), b), c), d) y e), de la ley 26.854.

También comparto las consideraciones referentes al artículo 3º, punto 4º, y al artículo 10 de dicha ley.

IV. Que concuerdo, pues, en que debe admitirse parcialmente la solicitud cautelar formulada y disponerse la suspensión judicial de los efectos de los artículos 313, 314, 315, 316, 317, 319, 320, 321, 323 y 324 del decreto de necesidad y urgencia 70/2023 (y de todas las resoluciones reglamentarias y modificatorias que se hayan dictado con posterioridad).

V. Que en un sentido análogo se pronunció días pasados la Sala A de la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza (causa “*Colegio Farmacéutico de Mendoza y otros c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ amparo ley 16.986*”, considerandos 8 y 9, pronunciamiento del 16 de abril de 2025).



VI. Que la suspensión cautelar debe extenderse hasta el dictado de la sentencia definitiva, con arreglo al artículo 2º, inciso 2, de la ley 26.854 (esta sala, causa “*Cabrera*”, citada).

VII. Que las costas deben ser impuestas a la parte demandada en tanto resulta vencida (artículo 68, primer párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

