



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

La Plata, (fechado digitalmente en sistema LEX 100 PJN).

**AUTOS Y VISTOS:** Este expediente N° **FLP 3112/2024**, caratulado: "**DECARA, GUILLERMO ANTONIO c/ YPF y OTRO s/ AMPARO LEY 16.986**", proveniente del Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata N°4.

**Y CONSIDERANDO:**

**I.** Llegan las actuaciones a la Alzada en virtud del recurso de apelación deducido por la parte actora, contra la sentencia de primera instancia dictada en fecha 29 de julio de 2024 por el Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata N°4.

**II.** La presente causa se inició a partir de la acción de amparo interpuesta por Guillermo Antonio Decara, contra las prepagas YPF Obra Social -en adelante OSYPF- y Organización de Servicios Directos Empresarios -en adelante OSDE-, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 267 y 269 del decreto 70/23, se dejen sin efecto los aumentos realizados en las cuotas por los servicios de salud prestados por las demandadas, y se disponga el reintegro de los cobros indebidamente efectuados.

La acción fue incoada en el entendimiento de que la no aplicación de la Resolución 2577/2022 del Ministerio de Salud de la Nación, devino en un injustificado incremento del 78% en la cuota de medicina prepaga. Refirió la actora, asimismo, que mediante el decreto impugnado, se desreguló un servicio esencial excediendo en forma arbitraria e ilegítima las facultades previstas en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Solicitó, además, el dictado de una medida cautelar, la cual fue rechazada en primera instancia. Posteriormente, con fecha 16 de abril de 2024, este Tribunal revocó la decisión que denegó la pretensión precautoria e hizo lugar a la medida solicitada ordenando limitar los aumentos ya dispuestos al



porcentaje arrojado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Finalmente, se ordenó integrar la litis con el Estado Nacional -Ministerio de Salud-.

**III.1** Corridas las vistas a las demandadas, contestó en primer término el apoderado de OSYPF solicitando el rechazo de la pretensión. Afirmó que los aumentos que la actora pretende que se dejen sin efecto, son legítimos y fueron informados debidamente a los afiliados.

**2.** A su turno, el apoderado de OSDE postuló el rechazo de la acción incoada por la actora por resultar inadmisibles en los términos de la ley 16.986. En tal sentido, consideró que los incrementos en las cuotas afiliatorias fueron ajustados a derecho al haber sido autorizados por la Autoridad de Aplicación del Sistema Nacional del Seguro de Salud, a través de la vía prevista por el artículo 18 de la ley 23.661.

Asimismo, manifestó la falta de legitimación pasiva por considerar que la acción debió interponerse contra el Estado Nacional, artífice del decreto 70/2023 atacado.

**3.** Finalmente, contestó la vista del artículo 8 de la ley 16.986, la apoderada del Estado Nacional -Ministerio de Salud-, quien planteó la improcedencia de la acción intentada. Refirió, en primer término, que su mandante no aplicó los aumentos denunciados y que, aquellos, no guardan relación con el decreto 70/2023 cuestionado. Por el contrario, afirmó que su parte ordenó a determinadas empresas de medicina prepaga que dejen sin efecto los aumentos dispuestos.

Señaló que las afirmaciones de la parte actora tendientes a desvirtuar el decreto 70/2023, resultan insuficientes para demostrar que el referido decreto haya conducido a la interrupción de tratamientos o terapias en los que se encuentre en curso. Tampoco demostró perjuicio patrimonial derivado de la aplicación de la norma impugnada.





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

**IV.** En fecha 29 de julio de 2024, el juez de primera instancia dictó sentencia, y resolvió rechazar la acción de amparo interpuesta por la actora, imponiendo las costas en el orden causado.

Para resolver en tal sentido consideró, liminarmente, procedente la vía escogida para efectuar el reclamo, toda vez que el amparo procura revertir, mediante acción sumarísima, las consecuencias de autoridades públicas y privadas que restringen derechos y garantías constitucionales.

Zanjado lo anterior, a efectos de dilucidar la compatibilidad del decreto de necesidad y urgencia cuestionado con la Constitución Nacional, estimó que fue dictado invocando las facultades previstas en el artículo 99 inciso 3 y la urgencia causada por la crisis económica. En tal sentido afirmó que la razonabilidad del mismo surge de la motivación expuesta por el Poder Ejecutivo Nacional, la cual lo llevó a eliminar un conjunto de decisiones intervencionistas en el sector de la salud.

De tal manera, consideró que el Poder Ejecutivo Nacional describió suficientemente la emergencia existente y explicó la necesidad urgente de adoptar medidas a través del decreto de necesidad y urgencia 70/2023. Al respecto, refirió el juez de grado que la parte actora no logró acreditar en el caso la inexistencia de la situación de necesidad y urgencia alegada, y que los hechos invocados son de público conocimiento e integran la verdad jurídica objetiva.

Refirió, asimismo, que -a la fecha de dictado de sentencia- el decreto se encontraba siendo analizado por el Poder Legislativo, en cumplimiento del trámite constitucional y legal establecido al efecto. En ese entendimiento, consideró que no corresponde al Poder Judicial subrogar al organismo de control previsto por el constituyente.

Con respecto al cuestionamiento de los artículos 267 y 269 del decreto, luego de repasar el marco regulatorio que rige en



materia de medicina prepaga, el juez afirmó que nadie tiene derecho al mantenimiento de un régimen jurídico, por lo cual no puede concebirse como una afectación de derechos adquiridos la modificación en los términos de una relación jurídica.

Enfatizó, asimismo, que en el caso traído a estudio se trató de una afiliación voluntaria al subsistema privado de medicina prepaga, el cual se asienta sobre la libertad de elección, libertad de competencia y fin de lucro. Con ese horizonte, consideró que la posibilidad de establecer los precios de las cuotas, sin la fiscalización o autorización de la Autoridad de Aplicación, no resulta per se arbitraria ni inconstitucional, ya que desregular no resulta contrario a la Constitución.

Finalmente, en lo que respecta al examen de la razonabilidad de la implementación de lo dispuesto en el decreto, consideró que no puede soslayarse lo actuado con posterioridad a la interposición de la demandada que diera inicio a esta causa. En tal sentido, consignó que tanto la Resolución 1/2024 como, posteriormente, el convenio alcanzado en el marco de la causa promovida por la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación en el expediente CCF 9610/2024, en trámite por ante Juzgado Civil y Comercial Federal N°3, determinó que las entidades quedaran obligadas a retrotraer los aumentos efectuados desde enero a mayo de 2024 debiendo fijarlos conforme el índice de inflación.

**V.1** La sentencia dictada por el juez de primera instancia fue apelada por la parte actora, quien se agravió, en primer término, por considerar que el a quo omitió ejercer el debido control de constitucionalidad al no advertir que la emergencia pública declarada en el artículo 1 del decreto, importa una intromisión por parte del Poder Ejecutivo en funciones del Congreso que no le fueron delegadas. Refirió, en tal sentido, que esa invalidez es la que dejaría sin motivación suficiente a las diversas medidas adoptadas por el decreto 70/2023.





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

En segundo lugar, se agravió en virtud de que la sentencia apelada asimiló la conceptualización en torno a las razones de mérito, oportunidad o conveniencia con la libre sustitución por parte del Poder Ejecutivo de la actividad que le corresponde al Congreso. En rigor, consideró que la modificación de la ley 26.682 por parte de un decreto resulta inconstitucional. Citó doctrina en apoyo a su postura, conforme la cual el decreto 70/2023 resulta ser una norma globalmente inconstitucional por contravenir el artículo 99 inciso 3 segundo párrafo de la Constitución Nacional. Asimismo, invocó precedentes del Máximo Tribunal en relación a los decretos, entre ellos, Fallos 333:633, 332:1726, 346:634, 338:1048, 344:2690.

En tercer lugar, consideró que la sentencia dictada no satisface la función del Poder Judicial como órgano de control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Finalmente, se agravió en función de que la sentencia en crisis impuso las costas en el orden causado, haciéndole pagar a una persona jubilada, perteneciente a un grupo etario declarado vulnerable, sus costas en los juicios.

**2.** Corrido el traslado del memorial de agravios presentado por la actora, los apoderados de OSDE contestaron solicitando el rechazo del recurso interpuesto. Consideraron, en primer término, que el recurso intentó rebatir el fallo sin abastecer los extremos alegados. Así, consideraron que mientras que el actor se agravió por la declaración de emergencia pública declarada por el Poder Ejecutivo, omitió advertir que la revisión por parte del Poder Legislativo se encuentra en pleno proceso.

Afirmaron que el decreto fue dictado invocando el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, cuyo presupuesto habilitante resulta ser la existencia de una situación de excepcionalidad que imposibilite seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes. Junto a ello, advirtieron sobre la necesidad de existencia de una situación de grave riesgo social.



En síntesis, refirieron que el decreto 70/2023 reúne y cumple los requisitos exigidos por la Constitución Nacional, al contar con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del Jefe de Gabinete, haber sido presentado dentro del plazo y publicado en el boletín oficial. Asimismo, afirmaron que para que el Presidente pueda hacer uso de esa atribución, deben concurrir circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, que el objeto de la pretensión, necesidad y urgencia no pueda satisfacerse por ley, y que no se trate de una materia vedada por el texto constitucional. Todas ellas han sido argumentadas y justificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, conforme sostuvieron las apoderadas de OSDE.

3. A su turno, contestó traslado el apoderado de la Obra Social YPF, solicitando el rechazo del recurso interpuesto por la actora. En primer lugar, consideró que el escrito de expresión de agravios debe ser declarado desierto por carecer de una crítica concreta y razonada de lo resuelto por el juez de grado.

Con respecto a la inconstitucionalidad del decreto 70/2023 solicitada, recordó que -hasta el momento- es plenamente constitucional y se encuentra vigente ya que cumple con los requisitos exigidos: fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de las atribuciones emanadas del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, en el marco de circunstancias excepcionales no justiciables, no regula sobre materias expresamente vedadas, fue remitido a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, y cuenta con la presunción de validez.

Sostuvo, en función de lo anterior, que no existen razones ni argumentos suficientes para que el Poder Judicial se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto en cuestión, al menos hasta tanto concluya el trámite constitucional. En apoyo a su tesitura, citó precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la reciente sentencia dictada en causa





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

48013/2023 por el Juzgado de FERIA de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal de Capital Federal.

Por otro lado, afirmó que si bien la actora no hizo expresa mención a lo largo de los agravios, en el petitório solicitó que se ordene a las demandadas la adecuación de las cuotas conforme lo resuelto en la medida cautelar. Sobre el punto, el apoderado de OSYPF afirmó que precisamente ese resulta ser el criterio que su mandante se encuentra aplicando, en atención al acuerdo arribado en la causa 9610/2024. Por tal motivo, expresó que no tiene asidero la solicitud efectuada por la parte actora.

Finalmente, en cuanto al agravio vinculado a las costas fijadas por el juez de primera instancia, refirió que fueron establecidas correctamente ya que la presente causa fue declarada abstracta.

**VI.1.** Expuesto lo anterior, corresponde dar tratamiento a los agravios vertidos por la actora, los cuales giran -fundamentalmente- en torno a la ilegitimidad de los aumentos operados en la cuota de medicina prepaga por parte de OSYPF y OSDE, a partir de las modificaciones establecidas vía decreto 70/2023, en la ley 26.682.

No escapa a este Tribunal que el referido decreto regula un amplio espectro de materias y que la accionante, en consecuencia, ha articulado planteos que podrían exceder los alcances de la cuestión traída a estudio.

Sin embargo, cabe referir que, por regla, el Tribunal no se encuentra obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo en aquellas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (confr. CSJN, Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 291:390; 297:140; 301:970).



2. Ahora bien, a efectos de dar respuesta a la cuestión que aquí se ventila, es dable traer a colación el cuadro normativo involucrado en el presente.

En primer término, destacan las disposiciones que emergen de la Constitución Nacional, a saber: artículo 99 inciso 3 de acuerdo al cual el Presidente de la Nación *"participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.*

*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".*

A la vez, de conformidad con lo dispuesto por la referida norma constitucional que establece las atribuciones del Poder Ejecutivo, en el año 2006 se sancionó la ley 26.122 que regula el trámite y alcances de la intervención del Congreso respecto de decretos dictados por el Poder Ejecutivo. De tal manera, los





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

artículos 16 a 28 reglamentan el trámite parlamentario correspondiente.

Por otro lado, la ley 26.682 establece el marco regulatorio de la medicina prepaga. En lo que aquí interesa, los artículos 1 y 2 instituyen *"el régimen de regulación de las empresas de medicina prepaga, los planes de adhesión voluntaria y los planes superadores o complementarios por mayores servicios que comercialicen los Agentes del Seguro de Salud (ASS) contemplados en las leyes 23.660 y 23.661. Quedan excluidas las cooperativas y mutuales, asociaciones civiles y fundaciones; y obras sociales sindicales"* (artículo 1), y qué sujetos son considerados, a los fines de la ley, empresas de medicina prepaga (artículo 2): *"toda persona física o jurídica, cualquiera sea el tipo, figura jurídica y denominación que adopten cuyo objeto consista en brindar prestaciones de prevención, protección, tratamiento y rehabilitación de la salud humana a los usuarios, a través de una modalidad de asociación voluntaria mediante sistemas pagos de adhesión, ya sea en efectores propios o a través de terceros vinculados o contratados al efecto, sea por contratación individual o corporativa"*.

La referida ley, a partir del Capítulo II (artículos 4 a 6) legisla acerca de las cuestiones vinculadas a la Autoridad de Aplicación de la norma. Puntualmente el artículo 5 en sus incisos g y m establece: *"Objetivos y funciones. Son objetivos y funciones de la Autoridad de Aplicación: (...) g) Autorizar en los términos de la presente ley y revisar los valores de las cuotas y sus modificaciones que propusieren los sujetos comprendidos en su artículo 1°"*.

*"m) Transferir en caso de quiebra, cierre o cesación de actividades de los sujetos comprendidos en el artículo 1° de la presente ley la cobertura de salud con sus afiliados a otros prestadores inscriptos en el Registro que cuenten con similar modalidad de cobertura de salud y cuota. La transferencia se acordará en el marco del Consejo Permanente de Concertación*



*definido en el artículo 27 de la presente ley y se realizará respetando criterios de distribución proporcional según cálculo actuarial, debiendo contar con el consentimiento del usuario".*

*A la vez, el artículo 17 establece en sus párrafos primero y segundo: "Cuotas de Planes. La Autoridad de Aplicación fiscalizará y garantizará la razonabilidad de las cuotas de los planes prestacionales.*

*La Autoridad de Aplicación autorizará el aumento de las cuotas cuando el mismo esté fundado en variaciones de la estructura de costos y razonable cálculo actuarial de riesgos".*

*Asimismo, cabe destacar que la última resolución vigente dictada por el Ministerio de Salud -en cumplimiento de lo dispuesto por ley 26.682- es la N° 2577/2022 cuyas disposiciones establecen los límites y alcances que pueden ostentar los incrementos mensuales en el valor de las cuotas de las entidades de medicina prepaga a partir de febrero de 2023.*

*Finalmente, el decreto de necesidad y urgencia 70/2023, titulado 'Bases para la reconstrucción de la economía argentina', dispone en su artículo 267 "Deróganse los artículos 5°, incisos g) y m), 6°, 18, 19, 25 inciso a) y 27 de la Ley N° 26.682", mientras que el artículo 269 establece "Sustitúyese el artículo 17 de la Ley N° 26.682, por el siguiente: ARTÍCULO 17.- Cuotas de Planes. Los sujetos comprendidos en el artículo 1° de la presente ley pueden establecer precios diferenciales para los planes prestacionales, al momento de su contratación, según franjas etarias con una variación máxima de TRES (3) veces entre el precio de la primera y la última franja etaria".*

*Además de lo expresado, el decreto cuya constitucionalidad cuestiona la parte actora, refiere a lo largo de sus considerandos -entre otras- "Que la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN expresó que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la*





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

*Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (Fallos 322:1726 y 333:633).*

*Que la situación indicada en el punto 2) del Fallo antes citado es precisamente la que existe en la actualidad en nuestro país, dado a la desesperante situación económica general, descripta en todos los Considerandos anteriores, no admite dilaciones y hace que sea imposible esperar el trámite normal de formación y sanción de las leyes, ya que ello podría implicar un agravamiento de las condiciones adversas que atraviesa la REPÚBLICA ARGENTINA y afectar todavía más a un porcentaje aún mayor de la población.*

*Que lo expuesto demuestra a todas luces la existencia de "una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad" (Fallos 333:633), es decir que no se trata de una mera invocación genérica de una situación de emergencia, sino que esa declaración encuentra "debido sustento en la realidad". (Fallo citado).*

*Que existen numerosos antecedentes en la historia argentina que avalan la utilización de este tipo de decretos en casos de aguda emergencia pública y de crisis como la actual".*

**3.** A lo referido hasta aquí cabe agregar que, con fecha 17 de abril de 2024, la Secretaría de Industria y Comercio -dependiente del Ministerio de Economía de la Nación-, dictó una resolución (RESOL-2024-1-APN-SIYC#MEC) mediante la cual dispuso como medida de tutela anticipada -en el marco de la ley de defensa de la competencia-, que un determinado conjunto de empresas de medicina prepaga limiten los valores de las cuotas



de los planes de salud médico-asistencial. Textualmente ordenó que "los valores de las cuotas de los planes de salud médico asistenciales a ser cobradas no podrán superar al siguiente cálculo: (i) Cuota del plan de salud médico asistencial de diciembre de 2023 multiplicado por (1 + la variación porcentual entre el Índice de Precios al Consumidor nivel general con cobertura nacional elaborado por el INDEC vigente al momento de la facturación correspondiente, y el mismo Índice correspondiente a diciembre de 2023), (ii) en el caso de clientes dados de alta luego de diciembre de 2023, el ajuste se deberá realizar teniendo como base un plan similar al contratado". Ello por el plazo de seis (6) meses desde su notificación.

A la vez, en consonancia con lo anterior, la Superintendencia de Servicios de Salud instó ante la Justicia Federal de la Ciudad de Buenos Aires una demanda cuestionando los aumentos operados por las empresas de medicina prepaga. En el marco de esa causa se arribó a un acuerdo entre el Estado Nacional y las empresas demandadas, por el cual se convino la devolución de las sumas cobradas por encima del IPC a partir de diciembre de 2023, la reincorporación sin restricciones ni penalidades de aquellas personas dadas de baja por falta de pago debido a los aumentos de las cuotas, y la extinción del proceso por transacción (conforme art. 308 CPCCN y art. 1642 CCyCN).

Finalmente, en virtud del convenio arribado en la causa judicial -expediente CCF 9610/2024-, la Secretaría de Industria y Comercio dejó sin efecto las resoluciones dictadas.

**4.** Aclarado lo anterior, resulta necesario definir -en primer término- los límites y alcances respecto a la intervención que le compete efectuar al Poder Judicial en el marco de la división de poderes y la distribución de competencias y atribuciones constitucionalmente establecida.

Evidentemente, el establecimiento de las directrices en materia de políticas públicas tendientes a consolidar una mayor o menor intervención del Estado en la economía, resulta del





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

resorte exclusivo del Poder Ejecutivo Nacional. Esa ha sido, esencialmente, la fundamentación esgrimida en el decreto 70/2023, junto a la invocación de una grave situación de emergencia que no permitiría aguardar el trámite previsto para la sanción de leyes, bajo riesgo de agravar aún más las condiciones adversas que atraviesa la población.

Bajo esa perspectiva, la cuestión no aparece como una materia en la cual el Poder Judicial pueda, a priori, tener algún tipo de injerencia, con independencia del juicio de razonabilidad que eventualmente pudiera efectuarse sobre los medios escogidos para la agencia de determinada política pública.

Este Tribunal -con otra composición-, ha dicho: *"En otros términos, la actividad jurisdiccional no debe verse como una intromisión, sino antes bien como un disparador del ejercicio de actividades propias por parte de los poderes políticos, dejando sentado que no se trata de imponer los criterios propios del juez, sino los que surgen del texto constitucional y de la voluntad expresa del legislador"* (FLP 8399/2016/CA1, sentencia del 7 de julio de 2016).

En esa constelación, cabe afirmar que el juicio de constitucionalidad de las normas *"con arreglo al texto del artículo 100 (actual 116 de la Constitución Nacional), tal como fue sancionado por la Convención Constituyente ad hoc de 1860 -recogiendo a su vez el texto de 1853, tributario del propuesto por Alberdi en el artículo 97 de su proyecto constitucional-, corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión, entre otras, de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, por las leyes de la Nación (con la reserva hecha en el art. 75 inc.12) y por los tratados con las naciones extranjeras"* (CSJN, Fallos: 335:2333).

Se trata entonces de una función delicada que requiere máxima prudencia por parte del intérprete al representar la última razón del ordenamiento jurídico, y cuya estimulación



procede en casos en que no sea posible optar por la interpretación constitucional de la norma. *"Toda vez que respecto de una ley quepan dos interpretaciones jurídicamente posibles, ha de acogerse la que preserva, no la que destruye"* (Sagüés, Néstor (1989). Derecho Procesal Constitucional. 2ª edición, Buenos Aires: Astrea, tomo II, p. 121).

En ese sentido, es doctrina reiterada del Máximo Tribunal que *"esa declaración constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera (Fallos: 327:1899 y 342:685). Asimismo se ha dicho que no cabe efectuarla sino cuando la repugnancia del precepto con la cláusula constitucional invocada sea manifiesta, requiriendo de manera inexcusable un sólido desarrollo argumental y la demostración de un agravio determinado y específico (Fallos: 249:51; 299:291; 335:2333; 338:1444, 1504; 339:323, 1277; 340:669 y 341:1768).*

Empero, en la misma inteligencia, se destaca que la estructura republicana exige una lógica de gobernabilidad centrada en la división de poderes con estricto apego a la supremacía constitucional. La Corte Suprema de Justicia de la Nación recordó que la reforma constitucional de 1994 *"enunció entre sus objetivos el de 'atenuar el presidencialismo', al mismo tiempo que consignó la necesidad de 'modernizar y fortalecer el Congreso' y 'fortalecer los mecanismos de control', todo ello directamente relacionado con el fin de 'perfeccionar el equilibrio de poderes'"* (Fallos 333:633).

5. Continuando con el análisis de las aristas que integran la presente causa, corresponde destacar que, en materia de decretos de necesidad y urgencia, el control de constitucionalidad debe asumir un estricto estándar, sobre todo teniendo presentes los efectos inmediatos que pretende surtir sobre la ciudadanía. Evidentemente, la severidad en el análisis





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

resulta consecuencia de la naturaleza de la norma en cuestión, la cual se presenta con similar apariencia prescriptiva que una ley sancionada por el Congreso de la Nación.

En este punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha consolidado una sólida línea jurisprudencial. Particularmente los precedentes 'Verrocchi' (Fallos: 322:1726) y 'Consumidores argentinos' (Fallos 333:633), además de desentrañar las circunstancias que -eventualmente y de manera excepcional- permitirían al Presidente de la Nación ejercitar las atribuciones conferidas en el artículo 99 inciso 3, pusieron de relieve las características esencialmente legislativas que aquellas poseen.

Esclarecida la ontología eminentemente legislativa de los decretos de necesidad y urgencia, todo rebasamiento por parte del Poder Ejecutivo mediante la puesta en práctica de esa potestad, requiere de un estricto control por parte de los otros poderes, tal como fuera mencionado con anterioridad.

De tal manera, y teniendo en vista las consideraciones efectuadas, es posible advertir que la supresión de las potestades asignadas por medio de la ley 26.682 a la Autoridad de Aplicación establecida por aquella, en modo alguno puede ser ejercitada a través de un decreto presidencial.

Admitir una intervención de ese tipo, supone un relajamiento del sistema republicano que lo torna de una laxitud inconsistente con los fines constitucionalmente diseñados. En rigor, si bien en términos adjetivos el decreto 70/2023 aún se encuentra tramitando los carriles fijados por la ley 26.122, lo cierto es que sus disposiciones comenzaron a surtir efecto desde el mes de enero de 2024 y que los usuarios del sistema de prepagas se han visto seriamente perjudicados por las modificaciones establecidas de manera conjunta y unilateral por las empresas prestatarias.

En este punto es conveniente considerar que, si bien es el Congreso quien tiene a su cargo el más inmediato control de las potestades legislativas ejercidas por el Poder Ejecutivo, eso



no significa, en modo alguno, que dicha atribución desplace al control que los jueces deben realizar.

Es imprescindible que los tribunales ejerzan con prudencia la atribución de desautorizar a los poderes políticos de la república, y es dable esperar que sean estos órganos políticos los que resuelvan en el ámbito de su competencia el juego de las instituciones de gobierno que le son propias. Sin embargo, lo aquí expresado no puede traer como consecuencia la indefinición y la duda respecto de la compatibilidad constitucional de una norma en un caso concreto llevado a decisión de un tribunal.

En otros términos, ante la necesidad de resolver una cuestión concreta llevada a su conocimiento, un tribunal no puede dejar de realizar el test de constitucionalidad pertinente, especialmente cuando los mecanismos político legislativos postergan su definición.

Desde esa órbita, se advierte que el procedimiento desplegado resulta inadecuado para procurar los fines en que el Poder Ejecutivo Nacional pretende incurrir a la vez que, en los hechos, libra a los usuarios ante la realidad del fenómeno de cartelización del mercado de la salud, circunstancia que este Tribunal no puede ignorar por ser de público conocimiento, a punto tal que ha sido esgrimida públicamente por el propio Poder Ejecutivo como fundamento para establecer topes a los aumentos de cuotas.

Una decisión de tal magnitud requiere de la voluntad ciudadana expresada en el Congreso de la Nación, más aún si se repara en que la igualdad en la capacidad de negociación entre las partes involucradas, resulta vaciada de sentido ante una realidad absolutamente heterogénea para ellas.

6. En efecto, el decreto 70/2023 -fechado el 20 de diciembre de 2023-, da cuenta de que el Congreso no se encontraba sesionando de manera ordinaria al momento de su dictado en función de que, conforme el artículo 63 de la Constitución Nacional, "*Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas*





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

*en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre".*

Pero además, el mismo artículo 63 refiere a continuación que *"Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la Nación o prorrogadas sus sesiones"*, atribución que fue ejercitada por el Presidente de la Nación -conforme artículo 99 inciso 9- el 22 de diciembre de 2023 en oportunidad de la convocatoria a sesiones extraordinarias desde el 26 de diciembre hasta el 31 de enero de 2024, mediante el dictado del decreto 76/2023. Tal como surge del anexo comprendido en la convocatoria, se remitieron otros proyectos de leyes, algunos de los cuales tendían a profundizar una reforma en las funciones del Estado. Ello evidencia que, de haberlo estimado, el Poder Ejecutivo podría haber remitido al Congreso de la Nación un proyecto de ley que involucre a la medicina prepaga, para su tratamiento en las sesiones extraordinarias.

No obstante, conforme se pone de manifiesto en los fundamentos del decreto en cuestión, habrían operado razones de emergencia para el dictado de aquel, situación que coloca a esta magistratura en condiciones de evaluar el excepcional estado invocado y si su configuración requería de la adopción de una medida de tal entidad para procurar dar solución al perjuicio.

Puntualmente, en lo tocante a la presente causa, cabe preguntarse qué urgencia concurrió para que se sorteara en el caso específico del sistema de medicina prepaga, la puesta en marcha del procedimiento ordinario establecido constitucionalmente para la sanción de las leyes y, en tal caso, si aquella fue razonable y justificada.

El pronunciamiento que llega cuestionado, resolvió que *"no surge acreditado en el caso la inexistencia de la situación de necesidad y urgencia alegada por el Poder Ejecutivo"*, lo cual ha sido motivo de agravio para la parte actora y requiere, efectivamente, de la impugnación por parte de este Tribunal.



En efecto, el a quo exige que la accionante aporte datos o pruebas que permitan desvirtuar las razones invocadas por el Poder Ejecutivo, cuando es evidente que el razonamiento que debe guiarlo resulta ser, paradójicamente, el inverso: la necesidad y la urgencia, en virtud de su carácter y condición excepcional, no sólo deben ser alegadas, deben existir realmente.

La inversión de la carga probatoria deriva en la grave consecuencia de convalidar, peligrosamente, la evasión de los principios constitucionales que rigen el procedimiento para la sanción de las leyes. Eso surge palmario del voto de la Dra. Carmen Argibay en el ya citado precedente '*Consumidores argentinos*' (Fallos: 333:633) -incluso referido en el propio decreto 70/2023-, oportunidad en que afirmó que "*cualquier disposición de carácter legislativo emitida por el Poder Ejecutivo debe reputarse prima facie inconstitucional, presunción ésta que sólo puede ser abatida por quien demuestre que se han reunido las condiciones para aplicar la única excepción admitida en la Constitución a la prohibición general*". Desde esa órbita, lo resuelto por el juez de primera instancia no puede confirmarse.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo esgrimió que la República Argentina atraviesa una situación de inédita gravedad que impacta negativamente a la población en lo social y económico, y que la severidad de la crisis pone en riesgo la subsistencia misma de la organización social, jurídica y política. De tal manera, afirmó que, para superar la emergencia provocada por un conjunto de decisiones intervencionistas, debían tomarse una serie de medidas entre las cuales consideró necesario enfrentar la crisis del sistema de salud logrando reducciones contundentes en los costos de las prestaciones, ya que de tal manera -estimó- redundaría en un beneficio directo para la población en general. En tal sentido, aseguró que "*para aumentar la competitividad del sistema, se deben liberar las restricciones de precios al sistema de medicina prepaga*".





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

Que, dicho ello, procedió a derogar los artículos de la ley 26.682 que oficiaban como marco regulatorio de la medicina prepaga. Ya hemos reparado en que la Autoridad de Aplicación de la ley fue designada por el legislador a efectos de autorizar y revisar los valores de las cuotas, lo que limitaba -entre otras cosas- aumentos unilaterales de manera concertada y desproporcionada por el conjunto de las entidades regidas por la ley.

Expuesto lo anterior, considera este Tribunal que, pese a la compleja coyuntura económica nacional, la situación de emergencia del sistema de salud no surge suficientemente fundamentada en el decreto cuestionado ni tampoco ha sido probada en la presente causa. Las demandadas no han logrado identificar las circunstancias de urgencia y necesidad que permitirían, de manera excepcional, saltar el trámite constitucional para la modificación de una ley. Tampoco se desprende, a priori, que haya un nexo causal entre la desregulación anunciada y el supuesto "beneficio directo para la población en general".

En definitiva, la mera invocación de razones de emergencia, urgencia o crisis por parte del Poder Ejecutivo Nacional, no resulta suficiente para acreditar la situación contemplada por el constituyente de 1994. Máxime cuando el decreto cuestionado efectúa más de ochenta intervenciones legislativas de la más diversa naturaleza. Por tal motivo, en virtud de las consideraciones antes expuestas, corresponde declarar la inconstitucionalidad de los artículos 267 y 269 del decreto 70/2023 en cuanto derogan los artículos 5 inciso g y 17 de la ley 26.682.

La decisión bajo análisis no supera el estándar de razonabilidad que cabe exigir de una norma jurídica de semejante calidad. En tal sentido, cabe ponderar que no se observa la relación instrumental exigible entre el avance del Poder Ejecutivo sobre la ley y los objetivos que dicen perseguirse y a la vez, el tribunal no consigue identificar la



necesidad y la urgencia que impidieron que, semejante modificación normativa, se haya realizado conforme al procedimiento ordinario de formación y sanción de la ley.

El avance sobre el ámbito competencial propio del Congreso exige un fundamento serio y verificable. La necesidad y la urgencia no pueden estar dadas por evitar el debate, ni por sortear la oposición de las cámaras legislativas ni por la necesidad de dar golpes de efecto.

En consecuencia, corresponde al Ministerio de Salud de la Nación, Autoridad de Aplicación designada por ley 26.682, en los términos allí prescriptos, autorizar y revisar los valores de las cuotas que propusieron los sujetos comprendidos en el artículo 1 de esa norma, quedando sin efecto aquellos aumentos fijados por las demandadas a partir del mes de enero de 2024.

En ese sentido, se vislumbra que la última resolución vigente dictada por la Autoridad de Aplicación fue la número 2577/22, la cual recobra plena operatividad hasta que el órgano competente se aboque al nuevo tratamiento de la cuestión.

7. Asimismo, cabe advertir que el juez de primera instancia consideró que correspondía rechazar la demanda, ya que con las medidas adoptadas por el Estado Nacional en el marco de la causa que tramitara por ante la Justicia Federal de la Ciudad de Buenos Aires, las entidades quedaron obligadas a retrotraer los aumentos efectuados desde enero a mayo de 2024 fijándolos conforme al índice de inflación, habiéndose acordado la forma de devolución de los montos cobrados por encima del IPC y debiendo la Secretaría de Seguridad Social arbitrar los medios administrativos a efectos de canalizar las eventuales consultas y/o denuncias de los afiliados.

No obstante, si bien lo resuelto en la causa antes referida indirectamente surtió efectos de manera temporaria sobre el conjunto de los usuarios del sistema de medicina prepaga, en modo alguno puede considerarse que esa situación haya cercenado el derecho de los afiliados a iniciar acciones en forma individual solicitando la inconstitucionalidad del





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

decreto en cuestión. Más aún cuando resulta evidente que los efectos del acuerdo arribado en la causa tramitada en jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires, fueron con un alcance limitado en el tiempo.

Por ello, en un intento por armonizar los derechos individuales y responsabilidades sociales en juego, corresponde, en el presente caso, ordenar a la prepaga demandada que limite los aumentos al porcentaje arrojado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de forma acumulativa respecto del último valor de cuota fijado por la Autoridad de Aplicación.

**8.** En cuanto a la solicitud de la actora tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 267 del referido decreto -por cuanto deroga el inciso m del artículo 5 de la ley 26.682-, no corresponde su tratamiento en virtud de la falta de perjuicio en el caso traído a estudio.

De las constancias acompañadas a la causa, se desprende que las circunstancias fácticas acreditadas por la actora se vinculan con las prescripciones derivadas del inciso g del artículo 5, pero no guardan relación con las supeditadas al inciso m.

**9.** Similar conclusión cabe sostener con respecto a la solicitud de reintegro de los cobros indebidamente efectuados a la actora.

En tal sentido, dado que la Autoridad de Aplicación resulta ser el órgano competente a los fines del establecimiento de los valores de las cuotas, en forma alguna podría este Tribunal definir cuál es el diferencial percibido en forma ilegítima.

Ello no obsta a que la actora pueda iniciar los reclamos correspondientes a los fines de obtener aquellas sumas que considera erróneamente debitadas, pero no resulta ser esta instancia ni este proceso el que puede aportar una respuesta concluyente al respecto.



10. Finalmente, corresponde imponer las costas del presente proceso, en ambas instancias, a las demandadas vencidas como consecuencia del principio objetivo de la derrota (art. 68 CPCCN).

VII. Por lo expuesto, conforme el alcance de los agravios aquí traídos, el Tribunal **RESUELVE:**

1. Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora y, en consecuencia, revocar la decisión apelada;

2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 267 y 269 del decreto 70/2023 en cuanto derogan los artículos 5 inciso g y 17 de la ley 26.682;

3. Ordenar a las prepagas demandadas, limitar los aumentos al porcentaje arrojado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de forma acumulativa respecto del último valor de cuota fijado por la Autoridad de Aplicación;

4. Indicar a la Superintendencia de Servicios de Salud que, una vez reasumidas las funciones que le corresponden en virtud de la ley, deberá determinar el valor de la cuota correspondiente al plan oportunamente contratado, siguiendo los criterios establecidos en la presente sentencia.

5. Imponer las costas del presente proceso, en ambas instancias, a las demandadas vencidas como consecuencia del principio objetivo de la derrota (art. 68 CPCCN).

Regístrese, notifíquese, ofíciase electrónicamente al juzgado, y remítase a primera instancia a través del Sistema Lex100.

**JORGE EDUARDO DI LORENZO**  
**JUEZ DE CÁMARA**

**CESAR ÁLVAREZ**  
**JUEZ DE CÁMARA**

**IGNACIO ENRIQUE SÁNCHEZ**  
**SECRETARIO DE CÁMARA**

