

Reglas inestables, derechos frágiles: el impacto del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 en la medicina prepaga

Unstable regulations, fragile rights: the impact of the Necessity and Urgency Decree 70/2023 on private health insurance

Carla Dalla Nora¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2025\)19](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2025)19)

Comentario a

DECARA, GUILLERMO ANTONIO c/ YPF y OTRO s/ AMPARO LEY 16.986
Cámara Federal de Apelaciones de La Plata - Sala II

Acceso al Fallo

RESUMEN:

En diciembre de 2023, el flamante Gobierno argentino sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, mediante el cual se modificó una cantidad importante de disposiciones normativas diferentes. Entre ellas, se eliminó la facultad de la Autoridad de Aplicación para controlar el valor de las cuotas correspondientes a los planes de las empresas de medicina prepaga, lo que desencadenó en un aumento exponencial de esos valores. En ese contexto, la Cámara Federal de la Plata declaró la inconstitucionalidad de dichas normas, dejando sin efecto aquellos aumentos fijados por las demandadas a partir del mes de enero de 2024.

ABSTRACT

In December 2023, the newly inaugurated Argentine National Government enacted the Necessity and Urgency Decree 70/2023, which modified a wide range of regulatory provisions. Among these changes, the authority responsible for overseeing the pricing of private health insurance plans was stripped of its power to regulate subscription fees. This led to a sharp increase in those fees. In this context, the Federal Court of Appeals in La Plata declared the relevant provisions unconstitutional, nullifying the price increases imposed by the defendants since January 2024.

¹ Abogada (UNC). Maestranda en Derecho (LLM) con orientación en Derecho Constitucional (UA). Profesora adscripta a la cátedra de Derecho Político (UNC).
 Correo electrónico: carladallanora@mi.unc.edu.ar. ORCID: 0009-0004-3341-7360.

PALABRAS CLAVE: Medicina prepaga - aumentos - decretos de necesidad y urgencia - acceso a la salud - derechos de los consumidores y usuarios.

KEYWORDS: Private health insurance - increases - necessity and urgency decrees - access to healthcare - consumer law.

I. Introducción

La parte actora demandó a sus prestadoras de medicina prepaga, con el objeto de que 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. Solicitó, en ese sentido, que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 267 y 269 del DNU 70/2023.

La acción fue incoada en el entendimiento de que la no aplicación de la Resolución N° 2577/2022 del Ministerio de Salud de la Nación devino en un injustificado incremento del 78% en la cuota de medicina prepaga. A su vez, manifestó el actor que mediante el decreto impugnado se desreguló un servicio esencial, en exceso de las facultades previstas en la Constitución Nacional.

El juez de grado rechazó la demanda, en atención a que consideró que el decreto cuestionado fue dictado invocando las facultades previstas en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y la urgencia causada por la crisis económica en nuestro país.

Asimismo, el a quo determinó 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 por el Estado Nacional son de público conocimiento e integran la verdad jurídica objetiva.

En ese contexto, la causa arribó al conocimiento de la Cámara, mediante recurso de apelación interpuesto por el actor en contra de la sentencia de primera instancia referida.

II. La doctrina del fallo

En sus argumentos, la Cámara manifestó 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 causa.

Agregó que 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. Asimismo, dijo que tampoco se observa un nexo causal entre la desregulación anunciada y un supuesto "beneficio directo para la población en general".

El tribunal concluyó que 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. Por tal motivo, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 267 y 269 del DNU 70/2023, en cuanto derogan los artículos 5 inciso "g" y 17 de la ley N° 26.682.

Invocó que la decisión bajo análisis no supera el estándar de razonabilidad que cabe exigir de una norma jurídica de semejante calidad. En ese sentido, estableció: "...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.”

Determinó que corresponde al Ministerio de Salud de la Nación, Autoridad de Aplicación designada por ley N° 26.682, 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 marco, con la intención de armonizar los derechos individuales y responsabilidades sociales en juego, ordenó a la prepaga demandada que proceda a la limitación de 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.

En cuanto a la petición del reintegro de los cobros indebidamente efectuados a la actora, afirmó que la referida autoridad resulta ser el órgano competente a los fines del establecimiento de los valores de las cuotas, por lo que en forma alguna podría el tribunal en esa instancia definir cuál es el diferencial percibido legítimamente.

III. La situación jurídica de las empresas de medicina prepaga desde el dictado del DNU 70/23

El día 20 de diciembre de 2023, el flamante Gobierno nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023. Su sanción implicó profundos cambios a una gran variedad de normas, con el fin de “corregir la crisis terminal que enfrenta la economía argentina”.

Dentro de su extenso contenido, en el Título XI -referido a la salud- se encuentran las disposiciones relativas al sistema de medicina prepaga.

En primer lugar, el artículo 267 del decreto reza: “Deróganse los artículos 5°, incisos “g” y “m”, 6°, 18, 19, 25 inciso “a” y 27 de la Ley N° 26.682”.

El derogado inciso “g” del artículo 5 disponía que dentro de los objetivos y funciones de la Autoridad de Aplicación se encontraba: “g) Autorizar en los términos de la presente ley y revisar los valores de las cuotas y sus modificaciones que propusieron los sujetos comprendidos en su artículo 1°”.

Por su parte, el artículo 269 dispone la sustitución del artículo 17 de la ley N° 26.682 por el siguiente: “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”.

El anterior artículo 17, por su lado, establecía: “ 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.

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”.

De esta manera, la derogación de los artículos citados significó la desregulación del valor de las cuotas de las empresas de medicina prepaga, quedando éstas bajo el principio de la “libre competencia”. La consecuencia principal que tuvo esa medida fue el aumento exponencial de dichos valores, que desde el período de enero a abril de 2024 se elevaron en un promedio del 158% entre las prestadoras mayoritarias (Barca, 2024).

A raíz del aumento, un gran número de afectados interpuso demandas de amparo, a los fines de que se dejen sin efecto los incrementos sufridos.

En ese contexto, en abril de 2024, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Superintendencia de Servicios de Salud, presentó una acción de amparo en contra de las principales empresas de medicina prepaga con el fin de retrotraer estos aumentos que consideraron abusivos, producto de su posición dominante en el mercado. También se pidió que se ordene la devolución a los usuarios de lo percibido por encima de la inflación en esos últimos cuatro meses.

Asimismo, en una acción complementaria, la Secretaría de Comercio avanzó con una medida tutelar ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia contra prepagas del sector por cartelización².

Dicha entidad le estableció a un grupo de empresas de medicina prepaga, mediante la Resolución RESOL-2024-1-APN-SIYC#MEC del 17/04/2024, una limitación al valor de las cuotas de sus planes, a través de un cálculo, similar al posteriormente utilizado en el convenio que se detallará a continuación.

En el marco del proceso judicial, en mayo de 2024 se arribó a un acuerdo entre la Superintendencia y las demandadas. Allí, se pactó que “...las empresas de medicina prepaga acuerdan la devolución de los montos cobrados en exceso por encima del IPC de los meses de Enero, Febrero, Marzo, Abril y Mayo de 2024 tomando para cada uno de los meses el IPC correspondiente al mes anterior. Se calculará en cada mes la diferencia entre el porcentaje de incremento realizado y el que hubiera correspondido por el IPC del mes anterior. Al resultante de cada mes, se calculará el monto de diferencia, hubiera, hasta el mes de Junio ajustado por Tasa Pasiva partir del mes de Julio 2024 los montos consolidados se devolverán en 12 cuotas mensuales y consecutivas ajustado por Tasa Pasiva da BNA...”.

A su vez, la cláusula segunda estableció que las empresas de medicina prepaga aceptaban reincorporar en iguales condiciones y sin restricción ni penalización alguna a quienes hayan sido dados de baja por falta de pago, debido a los incrementos que fueron objeto del proceso.

Sin perjuicio de ello, en la tercera cláusula se dispuso que a partir de julio de 2024 las cuo-

2 La Ley de Defensa de la Competencia (ley N° 27.442) tiene como objetivo evitar que “...los oferentes o demandantes impidan o limiten la competencia con sus prácticas productivas o comerciales porque, se supone, la competencia favorece al consumidor o usuario con mejores productos y servicios, con precios más bajos, con mayores oportunidades de elección...” (Gelli, 2018).

tas de los afiliados "...se ajustarán libremente, conforme estructuras de costos y debido cálculo actuarial de cada una de las empresas...".

La Secretaría de Industria y Comercio, con motivo del acuerdo celebrado en la causa judicial previamente aludida, emitió la Resolución RESOL-2024-107-APN-SIYC#MEC del 03/06/2024, por medio de la cual dejó sin efecto la disposición antes referida.

Entonces, si bien aquellas personas que sufrieron los aumentos comenzaron a ver reflejadas en sus facturas las devoluciones pactadas, los incrementos continuaron efectuándose, en virtud de la nueva liberación que se produjo a partir del mes de julio de 2024. Es por ello que la judicialización ha continuado y, al mismo tiempo, el descontento de los consumidores aún siguió latente.

IV. Argumentos plasmados en la jurisprudencia reciente en contra de los aumentos

Tal como se ha mencionado anteriormente, con la desregulación descrita se vio afectado un importante sector de la sociedad. A raíz de ello, se desató una judicialización masiva al respecto, por lo que distintos tribunales del país han tenido que expresarse con relación a la temática.

A continuación, se realizará un breve repaso por los principales argumentos esgrimidos en resoluciones judiciales relevantes.

1. Argumento formal: falta de configuración de las "circunstancias excepcionales" del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional para habilitar la sanción del DNU

En el fallo de referencia, la Cámara se ha centrado en que el Poder Ejecutivo Nacional ha simplemente invocado las circunstancias excepcionales justificatorias para saltar el trámite previsto para sancionar las leyes, mas no ha logrado comprobar efectivamente su acaecimiento. Por lo tanto, concluyó que el DNU ha sido sancionado de manera arbitraria e ilegítima, en exceso de las facultades constitucionales que tiene atribuidas ese poder.

A su vez, en autos "Morsenti, Fernando Ismael c/ OSDE s/ Amparo Colectivo" (Sent. del 16/08/2024), la Cámara Federal de Paraná, al declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del decreto bajo análisis, ha también expresado que las causas vertidas por el ejecutivo no resultaban suficientes para saltar el procedimiento ordinario que la Constitución establece para la sanción de una ley.

Sobre lo citado, corresponde destacar que las "circunstancias excepcionales" a las que alude la Constitución resultan un requisito indispensable para que el poder ejecutivo pueda dictar esta clase de decretos, dado que por regla se encuentra prohibida la emisión por su parte de disposiciones de carácter legislativo (art. 99 inc. 3 CN). Ello, recordando que en un sistema republicano de gobierno, como el que rige en el país, cada uno de los poderes del estado tiene sus funciones concretamente delimitadas en el texto constitucional.

En ese contexto, la doctrina ha admitido que la separación de poderes en Argentina es sumamente flexible, en contraste con otros modelos del derecho comparado (Bianchi, 2018). Sin embargo, la flexibilización ha llegado a un punto tal que, en la práctica, la rama ejecutiva se ha excedido en la producción de decretos de necesidad y urgencia, utilizándolos como "decretos de conveniencia" (Sagüés, 2018).

Particularmente, sobre el caso del DNU 70/2023, se ha resaltado que al confeccionar el decreto se produjo una confusión conceptual entre “emergencia pública” y las “circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia”. Esta distinción aquí cobra relevancia dado que en el DNU se ha declarado la emergencia pública, facultad que le corresponde al Congreso de la Nación. A diferencia de ello, el poder ejecutivo solamente puede fundarse en circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia para emitir estas disposiciones, las que solo justifican medidas legislativas concretamente definidas, en contraste con la amplitud de decisiones que permite la situación declarada de emergencia (Puga, 2023).

2. Argumento sustancial: la irrazonabilidad de los aumentos efectuados por las empresas de medicina prepaga y la vulneración de derechos constitucionales

En otra causa con objeto similar, la Sala III de la Cámara Federal de la Plata ha analizado la situación desde otra perspectiva. Precisamente, el tribunal dispuso que los aumentos por parte de la empresa demandada no han sido razonables y que, además, contradicen las normas de protección de los usuarios y consumidores. Asimismo, subrayó que la medicina prepaga está sujeta al control estatal, pues incide no sólo en asuntos comerciales, sino que su tarea vincula a cuestiones de salud pública, por lo tanto, tienen un innegable rol social (“RAMIREZ, Carlos Eduardo c/ Obra Social YPF y Otro s/ Amparo ley 16.986”, Sent. del 24/10/2024).

Con respecto al derecho a la salud, no debe soslayarse que se encuentra expresamente reconocido en los tratados internacionales con rango constitucional (art. 75, inc. 22 CN), entre ellos, en el artículo 12, inciso “c” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 6, inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; como asimismo el artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En esta línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que el Estado Nacional tiene una responsabilidad *subsidiaria* en la prestación de los servicios de salud que se atribuyen a las obras sociales y a los entes locales, pero *primaria y principal* en la articulación de las políticas sanitarias, en la supervisión y fiscalización de aquellas obligadas y en la respuesta urgente cuando las prestadoras del Servicio de Salud incumplen la prestación (Gelli, 2018).

En cuanto al goce efectivo de este derecho, se ha definido que existen determinantes sociales que lo afectan, es decir, factores sociales que inciden en la salud de las personas. Entonces, estos determinantes, así como su distribución social, afectan tanto al nivel de salud obtenido, como a las desigualdades de salud entre personas y grupos (Lema Añón, 2021).

Por su parte, sobre el derecho que asiste a los consumidores y usuarios, nuestro Máximo Tribunal ha señalado que la norma contenida en el artículo 42 de la Constitución Nacional denota la protección especial que el constituyente decidió brindar a los usuarios y consumidores, en razón de ser sujetos particularmente vulnerables. Por lo tanto, este principio protectorio juega un rol fundamental en el marco de los contratos de consumo, donde el consumidor se encuentra en una posición de subordinación estructural (cfr. Fallos: 340:172).

V. Conclusiones

El fallo bajo análisis pone en evidencia que los decretos de necesidad y urgencia no deben ser utilizados como una herramienta de conveniencia por el poder ejecutivo, sino que resulta fundamental que las circunstancias excepcionales invocadas efectivamente se verifiquen.

Desde la incorporación del artículo 99 inciso 3 en la reforma constitucional de 1994, en nuestro país se ha realizado un abuso de esta clase de decretos, desnaturalizando completamente la intención de limitar su producción al añadirse dicha cláusula.

En efecto, esa extralimitación resulta severamente perjudicial para nuestras instituciones, ya que la Constitución es clara: el órgano facultado como regla para emitir disposiciones legislativas es el Congreso de la Nación.

Permitir que el poder ejecutivo legisle indiscriminadamente significa desconocer las luchas históricas que se han producido para lograr arribar a un estado de derecho, esto es, sujeto a leyes. Esa sujeción a normas estables, producidas por un órgano deliberativo y representativo del pueblo, se contraponen a las normas emitidas por uno solo, quien puede modificarlas a su arbitrio.

Las reglas inestables, modificables por la sola voluntad del presidente, tienen como consecuencia la perpetuación de inseguridad jurídica, lo que significa un obstáculo para la consecución de un correcto desarrollo social y económico del país.

Inclusive, desde un punto de vista económico, el DNU no luce como la vía idónea para establecer pautas comerciales, ya que el mercado exige estabilidad en las reglas claras y bien definidas que regulan el comportamiento de las personas. Por lo tanto, si la intención del Gobierno es fomentar el mercado, debe tener presente que éste requiere necesariamente de un estado de derecho (Caminos, 2023).

Por otro lado, en lo sustancial, como se ha citado, resulta improcedente la desregulación de la medicina prepagada. Lo dicho se debe a que, como ha definido la Corte Suprema, estas entidades tienen a su cargo una trascendental función social que está por encima de toda cuestión comercial (Fallos 330:3725).

Estos emprendimientos surgieron de manera espontánea, a partir de la crisis del hospital público, cubriendo una necesidad social (Badeni, 2010). Entonces, por el carácter social que revisten estas empresas y, a su vez, por la relación de consumo que se desarrolla con quienes contratan, resulta esencial que continúe existiendo un marco regulatorio claro, en protección de los derechos de la parte débil de la relación.

Asimismo, esta situación de vulnerabilidad del consumidor se agrava cuando el afectado es una persona con discapacidad o un adulto mayor. Desde la desregulación entablada mediante el DNU 70/2023, los más damnificados por los incrementos desmedidos han sido estos sectores, quienes necesitan una atención médica especializada, viéndose claramente afectado su derecho a la salud.

Evidentemente, no se puede dejar librado a la suerte del mercado el goce del derecho a la salud de las personas integrantes de estos grupos, ya que contraría la especial protec-

ción constitucional y convencional que se les ha otorgado.

En definitiva, de acuerdo a los argumentos expresados, se concluye que la desregulación de la medicina prepaga contenida en el DNU 70/2023 es inconstitucional.

Es que, como bien dice Arendt, esta impaciencia por obtener resultados saltando por encima los procedimientos, convierte al pueblo en ignorante de por qué ocurren las cosas, lo somete al poder de los accidentes y, por lo tanto, a los accidentes del poder, dejándolo impotente para orientar su propio destino (Nino, 2005).

Referencias bibliográficas

- Badeni, G. (2010). *Tratado de derecho constitucional: Edición actualizada y ampliada*. La Ley.
- Barca, J. M. (2024, 9 de abril). Por las fuertes subas de las prepagas, el Gobierno investiga si hubo cartelización y evalúa tomar medidas. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/fuerte-subas-prepagas-gobierno-investiga-cartelizacion-evalua-tomar-medidas_0_b33o-JtWi7T.html
- Bianchi, A. B. (2018). La separación de poderes y sus diferentes modelos en el derecho comparado. *Diario de Doctrina y Jurisprudencia El Derecho*, 14446, 6-16.
- Caminos, P. A. (2023). Populismo, decretos, estado de derecho y mercado. *Revista Jurídica La Ley*, 240, 2-4.
- Gelli, M. A. (2018). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y concordada*. La Ley.
- Lema Añón, C. (2021). *Los determinantes sociales de la salud: Más allá del derecho a la salud*. Dykinson.
- Nino, C. S. (2005). *Fundamentos de derecho constitucional*. Astrea.
- Puga, M. (2023). Un DNU-comodín: La inconstitucionalidad del DNU 70/23. *ICONS Argentina*. https://iconsar.github.io/blog/dnus_mp/
- Sagüés, N. P. (2012). *Manual de derecho constitucional*. Astrea.