

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 2 de agosto de 2000.

Vistos los autos: "Risolía de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César y otros s/ ejecución de sentencia (incidente)".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que -al confirmar el pronunciamiento de primera instancia- declaró la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2, 3 y 4 del decreto 260/97, el demandado interpuso recurso extraordinario, el que fue concedido a fs. 157.

2°) Que para así decidir, la cámara, remitiéndose a los fundamentos vertidos en la causa "Flores de Guzmán c/ Empresa San Vicente s/ sumario", de fecha 13 de noviembre de 1997, consideró que para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia es necesaria la existencia de una situación de grave riesgo social, frente a la cual se requiera la adopción de medidas urgentes. Y si bien reconoció la situación de emergencia por la que atraviesa parte de la actividad aseguradora -extremo del que se hace eco en el decreto impugnado en el caso- no advirtió una urgencia tal que impidiera al Estado usar los recursos ordinarios para conjurar cualquier crisis económica de carácter sectorial, sin vulnerar derechos individuales amparados por la Constitución Nacional. Sostuvo que una norma de emergencia debe tener como finalidad proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos, situación esta última que se configura en el caso, en la medida en que la moratoria está prevista para un grupo concreto y determinado -las empresas prestadoras del servicio público de pasajeros y las compañías aseguradoras de dichas entidades por los servicios de referencia-. El interés de ese grupo puede ser calificado como colectivo, pero no general, ya que este último es de la colectividad impersonificada en el

Estado. Concluyó que la previsión atacada era inconstitucional por ser violatoria de la igualdad ante la ley.

3°) Que el recurrente basa sus agravios en la doctrina de las sentencias arbitrarias -por considerar que la resolución del a quo incurre en contradicciones, afirmaciones dogmáticas y omisiones graves que la convierten en un acto judicial descalificable (fs. 126 vta.)-. A la par, sostiene que en el caso se configura una situación de gravedad institucional, ya que la decisión importaría "la derogación de un sistema por el efecto proyectivo de la sentencia sobre la comunidad toda" (fs. 116 vta.). En este aspecto, alega que el transporte público constituye un servicio relevante para el interés público, que obliga al Estado a velar por su cumplimiento y, frente a una situación de emergencia como la existente, le impone el deber de amparar ese interés vital para la comunidad, finalidad que se cumple con el decreto 260/97; que no se encuentran conculcados derechos adquiridos, ni se violan las garantías constitucionales de igualdad y propiedad; y que el decreto en cuestión no ha privado a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos, sino que sólo ha limitado temporalmente su percepción a fin de superar la situación de crisis por la que atraviesan el servicio de autotransporte público y sus aseguradoras.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente, en tanto se halla cuestionada la constitucionalidad de una norma federal -el decreto de necesidad y urgencia 260/97 del Poder Ejecutivo Nacional- y la decisión apelada fue contraria a su validez (art. 14, inc. 1° de la ley 48). Cabe agregar que los agravios deducidos con apoyo en la doctrina de esta Corte en materia de arbitrariedad serán tratados en forma conjunta, pues ambos aspectos guardan entre sí estrecha conexidad (Fallos: 314:1460; 318:567, entre otros).

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Que las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia han sido reconocidas por esta Corte con anterioridad a su consagración constitucional por la reforma de 1994 (in re "Peralta" -Fallos: 313:1513-). En esa oportunidad, sostuvo el Tribunal que "La Constitución Nacional provee reglas concretas para organizar el Estado y asegurar los derechos individuales y sociales en situaciones imaginables para sus autores, pero sólo podemos recurrir a sus principios rectores más profundos, frente a aquellas que no pudieron imaginar. Así, debemos atender a que ella concede al Presidente de la República de modo directo, diversos poderes en determinadas circunstancias, que regula y normalmente requieren de la intervención del Poder Legislativo...; en otras sólo requiere la conformidad de una de las Cámaras del Congreso...". Corresponde a los poderes del Estado proveer todo lo conducente a la prosperidad del país y al bienestar de sus habitantes, lo que significa atender a la conservación del sistema político y del orden económico, sin los cuales no podría subsistir la organización jurídica sobre la que reposan los derechos y garantías individuales. Para que éstas tengan concreta realidad, es esencial la subsistencia del Estado, de su estructura jurídica y su ordenamiento económico y político. Su existencia hace posible el disfrute de los derechos de la libertad y del patrimonio que asegura la Constitución.

6°) Que cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, se puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos. No se trata de reconocer grados de omnipotencia al legislador ni de excluirlo del control de constitucionalidad, sino de no privar al Estado de

las medidas de gobierno que conceptualice útiles para llevar un alivio a la comunidad. De ello se desprende que si, por razones de necesidad, sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad, sino que sólo limita temporalmente la percepción de aquéllos o restringe el uso de ésta, no hay violación del art. 17 de la Constitución, sino una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis. En el sistema constitucional argentino, no hay derechos absolutos y todos están subordinados a las leyes que reglamentan su ejercicio.

7°) Que el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto.

8°) Que, sin embargo, uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el sub lite es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos. Esta Corte ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporalmente tanto los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes, siempre que no se altere la substancia de unos y otras, **a fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole.**

9°) Que el extremo apuntado en el considerando anterior no se cumple en el caso, pues no se advierte de qué

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

forma la crisis económica que atraviesan las empresas prestadoras del servicio público de pasajeros y las compañías aseguradoras de dichas entidades por el servicio mencionado afecta a "los intereses generales de la sociedad" o al "interés público" que los decretos de necesidad y urgencia deben proteger. En otras palabras, y como con acierto lo sostuvo el a quo, no se aprecia impedimento alguno para conjurar esa situación a través de los resortes y recursos usuales de que dispone el Estado frente a crisis económicas de exclusivo carácter sectorial, sin llegar a un remedio sólo autorizado para situaciones que ponen en peligro la subsistencia misma de la organización social.

10) Que, por otra parte, el decreto en cuestión pretende llevar alivio al sector del servicio público de pasajeros, mediante el procedimiento de trasladar a la víctima la carga de financiarlo. Ello, como consecuencia de la crisis que padece exclusivamente ese sector, a la que -obvio es decirlo- las víctimas que verían postergado el cobro de sus legítimas acreencias, son ajenas. No otra cosa significa la previsión de su art. 2º, en tanto dispone que las obligaciones de dar sumas de dinero resultantes de sentencias firmes dictadas en el período que indica, en procesos de determinación de los daños y perjuicios producidos por vehículos afectados al transporte público de pasajeros, se abonarán en sesenta cuotas mensuales iguales y consecutivas, con un plazo inicial de gracia de seis meses, contados a partir de la fecha en que quede firme la liquidación efectuada establecida en la sentencia.

11) Que de lo dicho se desprende que el decreto 260/97 no cumple los requisitos exigidos para que pueda sostenerse su validez, apartándose de esta manera no sólo de una constante doctrina de esta Corte, aun anterior a la inclusión

de los decretos de necesidad y urgencia en el texto de la Ley Fundamental -sin que se verifique causal alguna que justifique dicho apartamiento-, sino también de la propia letra del art. 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional, razón por la cual corresponde declararlo inconstitucional.

12) Que no modifica la conclusión anteriormente expuesta el dictado del decreto 255/2000 que prorroga el régimen del decreto 260/97, ya que aquél incurre en similares vicios que éste.

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas en el orden causado. Notifíquese y devuélvase. EDUARDO MOLINE O'CONNOR (en disidencia)- CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (según su voto)- ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (según su voto)- ANTONIO BOGGIANO (según su voto)- GUSTAVO A. BOSSERT (según su voto)- ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

VO-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO

Considerando:

1°) Que la sentencia de la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmó en lo sustancial la decisión de la instancia anterior que había declarado la inconstitucionalidad del decreto 260/97, cuya aplicación fue solicitada por la parte demandada (fs. 48) en el trámite de ejecución de la sentencia que la había condenado al pago de una indemnización con motivo de un accidente sufrido por una menor. Contra ese pronunciamiento, Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A. interpuso recurso extraordinario de apelación, que fue concedido (fs. 157). El señor Procurador General de la Nación emitió dictamen a fs. 170/178, y a fs. 180/184 tuvo intervención el señor Defensor General.

2°) Que la cámara resolvió la inconstitucionalidad del citado decreto de necesidad y urgencia por remisión a los fundamentos desarrollados en la causa "Flores de Guzmán c/ Empresa San Vicente s/ sumario", fallada por esa sala el 13 de noviembre de 1997. En ese precedente sostuvo que, no obstante la situación fáctica descrita en los considerandos del decreto 260/97, no se configuraba una urgencia tal que impidiera al Estado usar los recursos ordinarios para conjurar una crisis económica sectorial, sin llegar a afectar los derechos individuales amparados por la Constitución Nacional. Concluyó, asimismo, que la norma impugnada por inconstitucional consagraba un trato discriminatorio, pues trasladaba la situación de crisis en el servicio público de pasajeros sólo a las víctimas de los accidentes de tránsito, es decir, a la parte más débil de la relación, con lesión al derecho fundamental de la igualdad ante la ley, pues las víctimas terminarían por financiar una crisis que no causaron.

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente pues se halla cuestionada la constitucionalidad de una norma federal -el decreto 260/97 del Poder Ejecutivo Nacional- y la decisión recaída en la causa fue contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, de la ley 48).

4°) Que en cuanto al fondo del asunto y en lo esencial, el decreto declara en estado de emergencia transitorio a la actividad aseguradora del autotransporte público de pasajeros y a la situación de las empresas prestadoras de ese servicio (art. 1°), y dispone en su art. 2° que "las obligaciones de dar sumas de dinero resultantes de sentencias firmes dictadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este decreto y de las que se dicten durante el plazo de emergencia que se establece en el art. 1 del presente, en procesos que tengan por objeto la determinación de los daños y perjuicios producidos por vehículos afectados y en ocasión de la prestación del autotransporte público de pasajeros, se abonarán en sesenta (60) cuotas mensuales iguales y consecutivas, con un plazo inicial de gracia de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que quede firme la liquidación efectuada conforme al presente decreto y devengará la tasa de interés que establezca la sentencia". Lo transcripto basta para concluir que el Poder Ejecutivo de la Nación ha ejercido una actividad materialmente legislativa, con alcances que afectan incluso los derechos adquiridos por las víctimas que cuentan con sentencia firme a su favor.

5°) Que la reforma constitucional de 1994 no ha eliminado el sistema de separación de las funciones de gobierno que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el art. 1° de la Constitución Nacional. En este sentido, esta Corte ha afirmado en un fallo

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

reciente que el texto del inc. 3 del art. 99 de la Ley Fundamental no deja dudas en cuanto a que el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones excepcionales y con sujeción a exigencias materiales y formales. Asimismo, ha sostenido que corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite el ejercicio de esa atribución excepcional (Fallos: 322:1726, especialmente considerandos 8° y 9°, a los que cabe remitirse por razones de brevedad).

6°) Que en este orden de ideas, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas -en materias no excluidas expresamente por la Constitución Nacional (art. 99, inc. 3, párrafo tercero)- es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la 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.

7°) Que los extensos considerandos del decreto 260/97 describen la emergencia del sector de las empresas prestadoras del servicio de autotransporte público de pasajeros y de la actividad aseguradora relativa a ese sector, a fin de justificar el ejercicio de competencias materialmente legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Se enuncian, en ese sentido, los altos índices de siniestralidad

alcanzados en el tránsito vehicular, el incremento de las demandas judiciales por resarcimiento de daños provocados por accidentes de tránsito, la crisis del mercado del reaseguro y la falta de liquidez de las empresas aseguradoras del sector del autotransporte. No obstante, la mera existencia de una crisis económica sectorial como la presentada, no es suficiente para configurar las circunstancias excepcionales que determinan la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes.

8°) Que, en efecto, no existieron razones de fuerza mayor que impidiesen la reunión de las cámaras del Congreso, ni se ha demostrado la urgencia que justificase soslayar el debate en el seno del órgano que representa por excelencia la voluntad popular, precisamente en una materia donde es conflictiva la tensión de los intereses en juego. Contrariamente a lo que sostiene el señor Procurador General en el dictamen que antecede, no basta la situación descripta en los considerandos del decreto impugnado para obviar la actuación del Congreso en la función que constitucionalmente le corresponde.

9°) Que las consideraciones precedentes, y las veritadas en la causa "Verrocchi" (Fallos: 322:1726 ya citado), en lo pertinente, determinan la invalidez constitucional del decreto 260/97, por cuanto no se han configurado los presupuestos fácticos para el ejercicio de las excepcionales facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las exigencias rigurosas del texto constitucional.

10) Que no modifica las conclusiones anteriores el dictado del decreto 255/2000 por el cual se prorroga el régimen del decreto 260/97, ya que aquél incurre en similares vicios que éste. Por otra parte, el transcurso de tres años desde que fue dictado el segundo constituye la prueba más

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cabal de que no existió impedimento alguno para que el Congreso se pronunciase sobre la materia; el no haberlo hecho implica ausencia de voluntad de dar fuerza legal a lo dispuesto por vía de decreto del Poder Ejecutivo.

Por ello, oído el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. AUGUSTO CESAR BELLUSCIO.

ES COPIA

VO-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PE-  
TRACCHI

Considerando:

Que la cuestión planteada es sustancialmente análoga con la debatida y resuelta en la causa "Verrocchi" (Fallos: 322:1726), voto del juez Petracchi, al que cabe remitir en razón de brevedad.

Que, sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, adhiero -de modo subsidiario y a mayor abundamiento- a lo expresado en el voto del juez Belluscio.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

VO-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// - TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1°) Que la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, al confirmar lo resuelto en primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del decreto 260/97, cuya aplicación solicitó la demandada en la etapa de ejecución de la sentencia que hizo lugar al reclamo por daños y perjuicios derivados de un accidente de tránsito del que fue víctima una menor. Contra dicho pronunciamiento la codemandada Microómnibus Barrancas de Belgrano S.A. interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 157. El señor Procurador General emitió dictamen a fs. 170/178 y el señor Defensor General tomó intervención a fs. 180/184.

2°) Que para así decidir el a quo consideró que las cuestiones llevadas a su conocimiento eran sustancialmente análogas a las debatidas en la causa "Flores de Guzmán c/ Empresa San Vicente s/ sumario" a cuyos fundamentos remitió. En dicho precedente examinó las condiciones necesarias para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia y, aunque admitió que parte de la actividad aseguradora se encuentra en crisis, sostuvo que no se advertían razones que impidieran al Estado utilizar los recursos propios para conjurar la emergencia sectorial, sin llegar al extremo de vulnerar derechos individuales de raigambre constitucional. Juzgó, asimismo, que la norma impugnada lesionaba las garantías de igualdad y propiedad porque la parte más débil de la relación debía financiar una crisis que no causó y que la gravedad del daño incrementa el perjuicio al determinar un mayor número de cuotas para el pago, lo que diluye el principio de reparación integral.

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente

admisible porque se halla en tela de juicio la validez constitucional de un acto de autoridad nacional y la decisión ha sido contraria a su validez (art. 14, inc. 1°, de la ley 48).

4°) Que si bien en Fallos: 320:2851 se dejó sin efecto un pronunciamiento que, como medida cautelar, había ordenado la suspensión de los efectos de un decreto de necesidad y urgencia, ello obedeció a que la decisión controvertida fue dictada con ausencia de jurisdicción. Se dejó expresamente a salvo que las normas de aquella naturaleza, como integrantes del ordenamiento jurídico, son susceptibles de eventuales cuestionamientos constitucionales -antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese en ese trámite- siempre que, ante un "caso" concreto conforme las exigencias del art. 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental.

5°) Que, a diferencia de dicho precedente, en la especie existe una inequívoca cuestión justiciable, pues la tacha de inconstitucionalidad ha sido articulada por un particular que invoca un perjuicio directo, real y concreto originado en la norma en examen.

6°) Que el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional consagra una limitación a las facultades del Poder Ejecutivo con la innegable finalidad de resguardar el principio de división de poderes. Únicamente en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad o el orden público o económico, que deban ser conjuradas sin dilaciones, puede el Poder Ejecutivo Nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Congreso, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta a las circunstancias de excepción. En consecuencia, el ejercicio de la prerrogativa en

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

examen está sujeto a reglas específicas, que exigen un estado de excepción y el impedimento de recurrir al sistema normal de formación y sanción de las leyes (conf. Fallos: 322:1726 -voto del juez Boggiano-).

7°) Que, en ese contexto, se advierte con claridad que no se encuentran satisfechos los recaudos constitucionales para el dictado del decreto impugnado. En efecto, en los considerandos del decreto 260/97 se expresa que ante la situación por la que atraviesa el autotransporte público de pasajeros "es cierto e inminente" el peligro de que se vea afectado el normal desenvolvimiento de la prestación, "con los consiguientes perjuicios para la ciudadanía en general, lo que determina la urgente adopción de medidas, dado que la necesidad de tutelar el interés general así lo requiere". Ello no alcanza para poner en evidencia que concurrieron al momento del dictado del decreto impugnado las excepcionales circunstancias que la mayoría de esta Corte tuvo en mira al decidir en el caso registrado en Fallos: 313:1513, como, por ejemplo, el descalabro económico generalizado y el aseguramiento de la continuidad y supervivencia de la unión nacional (considerando 35). La referencia a la situación actual del sector de autotransporte de pasajeros resulta insuficiente para justificar una situación de grave riesgo social que el Congreso no pueda remediar por los cauces ordinarios que la Constitución prevé, máxime cuando la medida se adoptó durante el período de sesiones ordinarias. En ese orden de ideas, cabe recordar que la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes que supone la asunción por parte de uno de ellos de competencias que sin lugar a dudas le pertenecen a otro (Fallos: 318:1154 -voto del juez Boggiano-, considerando 21 y su cita).

8°) Que, de lo expuesto, se sigue que el decreto 260/97 no reúne los requisitos de validez impuestos por la Constitución Nacional a los decretos de necesidad y urgencia. En consecuencia, cabe concluir que por medio de una norma constitucionalmente nula -de nulidad absoluta e insanable- se ha privado a la actora del derecho a obtener la satisfacción de su crédito en el plazo fijado por la sentencia, al imponerle una suspensión temporal de la percepción íntegra de las sumas adeudadas, que sólo podía ser dispuesta por una ley del Congreso (art. 75, inc. 12 de la Carta Magna), con la consiguiente lesión de la garantía de propiedad.

9°) Que, a lo expuesto, cabe añadir que la norma impugnada lesiona la garantía de igualdad reconocida por el art. 16 de la Ley Fundamental. Ello es así, por cuanto establece una arbitraria discriminación entre los acreedores, al incluir únicamente en su ámbito de aplicación a las víctimas de los accidentes de tránsito, mientras que los titulares de créditos de otra naturaleza se hallan facultados para perseguir la satisfacción de sus acreencias sin limitación alguna. En las condiciones señaladas, bien pudo el a quo afirmar que el decreto 260/97 impone a los damnificados por los infortunios referidos la carga de financiar la crisis del sector.

10) Que no modifica las conclusiones anteriores el dictado del decreto 255/2000 por el cual se prorroga el régimen del decreto 260/97, ya que aquél es susceptible de idénticos reproches constitucionales que éste. Ello es así, por cuanto las razones expuestas en sus considerandos son sustancialmente análogas a las invocadas para motivar la norma que lo precedió y, por lo tanto, resultan manifiestamente insuficientes para convalidarlo.

11) Que aun, cuando por vía de hipótesis se aceptase que el decreto impugnado satisface todos los recaudos a los

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que subordina la legislación de emergencia, su aplicación al caso llevaría al desconocimiento de lo sustancial del pronunciamiento. En efecto, de las constancias de la causa surge claramente que la reparación integral de la damnificada exige la atención inmediata de las secuelas de las gravísimas lesiones sufridas con motivo del accidente, a saber "la pérdida de la masa encefálica y lo que esto implica, los problemas en la visión del ojo izquierdo, la imposibilidad de mudarse la ropa por sí misma...los tratamientos a los que deberá ser sometida la damnificada, los peligros que en forma permanente correrá, la medicación permanente que debe tomar..." (conf. decisión firme de fs. 29/35, especialmente fs. 34 vta). En el sub examine, una modificación en el modo de cumplimiento de la sentencia como la que resulta del régimen del decreto 260/97, comportaría no solamente una postergación en el ingreso de un bien de naturaleza económica en el patrimonio de la víctima sino principalmente la frustración de una finalidad del resarcimiento por daños a la integridad psicofísica, cual es el cese del proceso de degradación mediante una rehabilitación oportuna (conf. doctrina de Fallos: 318:1593).

Por ello, oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase. ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 8° del voto del juez Belluscio.

9°) Que el decreto agrava de modo intolerable los padecimientos y dificultades de las víctimas, en beneficio de los responsables del daño, ya que ven postergados por largos años el cobro de sus créditos: cinco años más el plazo inicial de gracia de seis meses, a contar desde que se aprobó la liquidación en autos tras el dictado de la sentencia firme.

10) Que el objeto de los decretos de necesidad y urgencia consiste en la protección del interés público en situaciones de carácter excepcional que requieren que el Poder Ejecutivo Nacional adopte medidas específicas que no pueden esperar la sanción legislativa del Congreso Nacional. Sin embargo, no se trata en el caso de un interés general el que reclama tal actividad del Poder Ejecutivo, sino el interés de un sector, grupo de empresarios de autotransporte público de pasajeros y sus aseguradoras, que se encuentra beneficiado, sin justificación suficiente, en el pago de la indemnización por los daños causados en accidentes de tránsito.

11) Que ello se ve agravado, además, en el sub lite porque el art. 2 del decreto 260/97 pasa por alto el principio de la cosa juzgada y en particular del derecho constitucional de propiedad de los vencedores en los juicios allí considerados. Si el decreto de necesidad y urgencia debe ser excepcional, el decreto de necesidad y urgencia que prima facie afecta garantías constitucionales lleva en sí una carga mayor en su contra. La posible lesión a los derechos constitucionales de las víctimas lleva a considerar aun con mayor restricción la actividad extraordinaria del Poder Ejecutivo en este tipo de cuestiones.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

12) Que la moratoria sectorial que contempla el decreto conduce a la creación de una nueva categoría de víctimas de los accidentes de tránsito discriminadas por el sujeto que les causó el daño, que a su vez resultan discriminadas entre los acreedores de los beneficiarios del decreto ya que cualquier otro acreedor de las aseguradoras o de las empresas de transporte podrá cobrar sus créditos o agredirlas patrimonialmente sin cortapisa alguna.

13) Que las consideraciones precedentes, y las vertidas en la causa "Verrocchi" (Fallos: 322:1726 ya citado), en lo pertinente, determinan la invalidez constitucional del decreto 260/97, por cuanto no se han configurado los presupuestos fácticos para el ejercicio de las excepcionales facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las exigencias rigurosas del texto constitucional.

14) Que no modifica las conclusiones anteriores el dictado del decreto 255/2000 por el cual se prorroga el régimen del decreto 260/97, ya que aquél incurre en similares vicios que éste.

Por ello, oído el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase. GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON EDUARDO MOLINE  
O'CONNOR

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que, al confirmar la de primera instancia, declaró la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 260/97, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, dedujo la demandada el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 157. El señor Procurador General de la Nación se expidió a fs. 170/178 y el señor Defensor General de la Nación lo hizo a fs. 180/184.

2°) Que las circunstancias de la causa han sido adecuadamente reseñadas por el señor Procurador General de la Nación en el dictamen de fs. 170/178, por lo que cabe remitirse a lo allí expuesto, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Sin perjuicio de ello, es doctrina reiterada de este Tribunal que corresponde atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario, por lo cual debe considerarse el dictado del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 255/2000, de fecha 20 de marzo de 2000, que en su artículo primero prorroga la declaración sobre el estado de emergencia establecida en el decreto 260/97, por el plazo de doce meses, computado a partir de la fecha de vencimiento del mencionado decreto. Dispone también que los ministerios de Economía y de Infraestructura y Vivienda deberán elaborar en el plazo de noventa días un proyecto de ley "que contemple en forma ecuánime los distintos intereses y bienes jurídicos protegidos en la prestación del servicio público de pasajeros, la actividad aseguradora de riesgos de dicha prestación y los derechos de los usuarios o eventuales acreedores a

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

resarcimiento por los daños producidos como consecuencia de su prestación". Finalmente, instruye al Ministerio de Economía para que, por intermedio de la Superintendencia de Seguros de la Nación, dicte "las resoluciones de excepción que se requieran tendientes a garantizar un sistema de cobertura de riesgos del sector durante la vigencia del presente".

3°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente, en tanto se halla cuestionada la constitucionalidad de una norma federal -el decreto de necesidad y urgencia 260/97 del Poder Ejecutivo Nacional- y la decisión apelada fue contraria a su validez (art. 14, inc. 1° de la ley 48). Cabe agregar que los agravios deducidos con apoyo en la doctrina de esta Corte en materia de arbitrariedad serán tratados en forma conjunta, pues ambos aspectos guardan entre sí estrecha conexidad (Fallos: 314:1460; 318:567, entre otros).

4°) Que, según surge de la copia de la sentencia a cuyos fundamentos se remitió el a quo -agregada a fs. 163/ 169 por el señor Procurador General de la Nación-, el tribunal declaró la invalidez de la norma en cuestión por entender que no se hallaban satisfechos los recaudos exigidos para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, de conformidad con la doctrina de esta Corte en tal materia. Sostuvo que, aun cuando -por vía de hipótesis- pudiera considerarse que una situación de emergencia imponía al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad, de todos modos, el decreto 260/97 "no aparece como razonable ni se ajusta al principio de igualdad ante la ley".

5°) Que cabe señalar que esta Corte se ha pronunciado con anterioridad acerca del alcance de lo dispuesto en el art. 99, inc. 3°, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, que impone al jefe de gabinete en forma personal y dentro del

término de diez días, la obligación de someter los decretos de necesidad y urgencia a consideración de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso, la cual, a su vez, "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...". Señaló este Tribunal que la citada cláusula constitucional prevé así un específico ámbito de contralor en sede parlamentaria para los decretos de necesidad y urgencia, el cual no se halla subordinado en su operatividad al cumplimiento de los actos que la Constitución Nacional impone al Congreso de la Nación pues, de lo contrario, "la mera omisión legislativa importaría privar sine die al titular del Poder Ejecutivo Nacional de una facultad conferida por el constituyente" (Fallos: 320:2851, considerandos 12 y 13).

Por ende, desde esa perspectiva, el decreto 260/97 no presenta defectos formales que lo invaliden.

6°) Que, por otra parte, el decreto 260/97 no incursiona en materias cuyo tratamiento resulta expresamente vedado al Poder Ejecutivo Nacional en virtud de lo dispuesto en el art. 99 inc. 3° de la Constitución Nacional y fue suscripto en acuerdo de ministros, quienes lo refrendaron conjuntamente con el jefe de gabinete, tal como lo establece la misma norma. El decreto dispuso, en su art. 7°, que se diese cuenta al Congreso de la Nación, lo cual fue cumplido mediante el Mensaje 261 de Comunicación. Cabe agregar que el decreto 255/2000, en su art. cuarto, cumple con iguales recaudos, al disponer que se dé cuenta al Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional.

7°) Que, en mérito a las circunstancias antes expuestas, la norma cuestionada se presenta regularmente ins-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cripta en el ejercicio privativo de las funciones propias de uno de los poderes del Estado, sin exceder el marco en que constitucional y legalmente éstas se insertan, lo cual -en ese aspecto- fija un límite para la facultad de revisión judicial, que se encuentra ubicado en el ejercicio regular de las funciones privativas de los poderes políticos del Estado ("Baker vs. Carr", 369 U.S. 217, 1962; Fallos: 321:1252).

8°) Que, sin perjuicio de lo expuesto, en el caso, la tacha de inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia ha sido introducida por un particular que dice sufrir un perjuicio directo, real y concreto, originado en esa norma, lo cual configura -en esos términos- una causa justiciable. Ello impone a esta Corte el examen de los restantes agravios de la apelante, en tanto conducen a revisar la decisión que declaró al mencionado decreto incompatible con la Constitución Nacional, lo que importa el concreto ejercicio del control de constitucionalidad desde la perspectiva a que hizo referencia este Tribunal en las causas citadas supra (Fallos: 320:2851, considerando 24; 321:1252, especialmente considerandos 23, 28 in fine).

9°) Que la cámara de apelaciones señaló que, conforme a diversas opiniones concordantes en doctrina y a las pautas establecidas por esta Corte en la causa "Peralta" y en las que constituyen sus antecedentes jurisprudenciales, el supuesto fáctico habilitante para el dictado de decretos de necesidad y urgencia es la existencia de una situación de grave riesgo social, frente a la cual deben adoptarse medidas en forma urgente. Bajo esa óptica, ponderó que tales medidas deben tener como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad -y no los de determinados individuos o sectores-, que la afectación de los derechos individuales debe ser transitoria y limitada al plazo indispensable para

que desaparezcan las causas que la hicieron necesaria y que el medio elegido por el Estado debe ser razonablemente adecuado al fin público perseguido.

10) Que el tribunal a quo llegó a la conclusión de que el decreto 260/97 no había sido dictado dentro del marco descripto, por varias razones. Destacó, en primer término, que aunque no está en discusión que parte de la actividad aseguradora se encuentra en crisis y en la situación de emergencia a que alude dicho decreto, "no se advierte urgencia tal que impida al Estado usar los resortes y recursos propios para conjurar cualquier crisis económica sectorial, sin llegar al extremo de vulnerar derechos individuales amparados por la Constitución Nacional". Añadió que, en el caso, la situación de emergencia pretende ser superada en interés de un grupo, interés que si bien puede ser calificado como "colectivo", no es "general". Agregó que la clasificación entre "víctimas" y "responsables" que se extrae del mencionado decreto viola -a su criterio- el principio de igualdad ante la ley, con el agravante de que son, precisamente, las víctimas, quienes deben soportar la crisis del sector. Juzgó también la cámara que la postergación del derecho de las víctimas de accidentes de tránsito a percibir las indemnizaciones establecidas por pronunciamientos judiciales firmes, atenta contra el principio de reparación integral de los daños sufridos por la persona, colocando así a la parte más débil de la relación en posición de financiar la crisis del sector empresario. De tal modo, consideró que el medio elegido por el Poder Ejecutivo Nacional para superar la crisis, no resulta razonable, a la vez que vulnera el principio constitucional de igualdad ante la ley.

11) Que, desde antiguo y hasta los más recientes pronunciamientos, este Tribunal ha seguido una línea de pensamiento según la cual la ponderación de la situación de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

emergencia invocada en las normas que reconocen tal carácter, consiste en un juicio de constatación, donde la verificación de los extremos propios de la situación excepcional se recoge -al margen de la percepción de los fenómenos evidentes para el juzgador- de las definiciones emanadas por los poderes políticos, a quienes constitucionalmente compete la evaluación de las crisis y la formulación de las políticas destinadas a su superación (Fallos: 172:21; 173:65; 243:449; 313: 1638; 321:441, voto de los jueces Moliné O'Connor y López).

12) Que, en el caso, el tribunal a quo no ha desconocido el sustento fáctico del decreto en cuestión, pero ha efectuado una inadecuada interpretación de la situación de emergencia invocada por el poder político, que desvirtúa su real alcance, al parcializarlo en la satisfacción de un interés meramente sectorial.

En efecto, como bien lo destaca el señor Procurador General de la Nación, la emergencia compromete, por un lado, la regular prestación de un servicio público -el de auto-transporte de pasajeros-, que la Constitución Nacional impone al Estado preservar en su calidad y eficiencia (art. 42), y por el otro, afecta otra actividad -la aseguradora- de relevante función social, sujeta a estricto control estatal y a un severo régimen legal, que veda la superación de crisis económicas mediante la presentación en concurso preventivo de las empresas afectadas, las que sólo pueden ser, en caso de insolvencia, liquidadas por el organismo de control.

13) Que, dentro de ese marco, el escaso número de entidades aseguradoras en el sector de transporte de pasajeros, el alto nivel de siniestralidad en esa actividad y el significativo incremento en el número de litigios que persiguen el resarcimiento de daños provocados por accidentes de tránsito, ponen de manifiesto el severo compromiso en que se

encuentra la continuidad en la prestación de ese servicio público que es, a la vez, una actividad comercial desarrollada por particulares, que emplea un altísimo número de personas.

El señor Procurador General de la Nación, en el punto V de su dictamen, al cual cabe remitirse en este aspecto, ha efectuado un claro y pormenorizado examen de los perfiles de la crisis y de las gravísimas consecuencias que habría de acarrear para las víctimas de los accidentes de tránsito la definitiva insolvencia de las aseguradoras, hipótesis que se intenta evitar mediante las medidas de emergencia adoptadas en el decreto cuestionado. Igualmente, ha señalado con acierto que dejar librada a su suerte a esas empresas vinculadas con el interés general, como lo son el servicio público de transportes y el mercado asegurador, se traduciría muy probablemente en un mayor perjuicio para los afectados en forma directa y en una repercusión generalizada en el resto de la sociedad.

En forma concordante con lo expuesto, no puede dejar de advertirse que, en una situación de derecho común que presenta alguna similitud con la que se intenta prevenir mediante la presente legislación de emergencia, el régimen concursal se organiza, básicamente, sobre reglas que persiguen el objetivo común de lograr una equitativa percepción de los créditos ante la insolvencia del deudor. El sometimiento de los acreedores a pautas igualitarias y la esterilización de las acciones individuales de cobro, traducen la innegable realidad de que la crisis patrimonial sólo puede ser prevenida o superada útilmente para los acreedores, cuando se permiten soluciones de recuperación empresaria y se contempla la posible atención gradual de las deudas, lo cual -en modo alguno- conlleva violación a las garantías individuales.

14) Que, en las condiciones descriptas, no resultan

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

irrazonables las medidas de emergencia dispuestas en el decreto 260/97 y prorrogadas por el decreto 255/2000, en orden a las características de la crisis que se intenta superar y las desfavorables consecuencias que su agravamiento habría de producir en la sociedad en general.

El tribunal a quo, al limitar el examen a los efectos inmediatos que las medidas de emergencia producen entre las víctimas de los accidentes de tránsito y las empresas de transportes y de seguros, desatendió que éstas se insertan en un contexto de vasto alcance, del cual resulta el posible compromiso en la prestación de un servicio público de altísima significación social y económica. El interés general aparece, así, como el claro destinatario de las medidas de emergencia, sin que obste a ello la circunstancia de que para alcanzar esa protección deban emplearse instrumentos que afectan, primordialmente, los derechos de un sector de la población. Esa particularidad no es novedosa en los regímenes de emergencia, ya que son numerosos los casos en que la crisis se patentiza en el ámbito jurídico de un grupo determinado de personas, sin afectar inicialmente a la totalidad de los habitantes, pero ello no disminuye la fuerza con que se proyecta la emergencia en los intereses generales que se intenta proteger. Así lo reconoció esta Corte en 1922 en "Ercolano" (Fallos: 136:161), en 1934 en "Avico" (Fallos: 172:21) y, después de aplicar esos principios en otros pronunciamientos, volvió a desarrollarlos en el reciente caso "Peralta", al hacer mérito de la razonabilidad de medidas que técnicamente deben recaer en determinados sectores, por los que pasa la viabilidad de una solución de la crisis (Fallos: 313:1513, considerandos 57 a 59).

15) Que, desde la perspectiva expuesta, la norma de emergencia que se examina no traduce afectación de la garantía

constitucional de igualdad ante la ley, ya que la diferenciación que ella establece para imponer la moratoria en el cobro de los créditos, encuentra razonable apoyo en razones técnicas que persiguen la superación de la crisis financiera que afecta al sector. La elección de esa categoría de acreedores guarda evidente relación con la forma de expresión de la emergencia, aunque constituye una opción política, sobre cuyo acierto no compete a este Tribunal expedirse, una vez comprobada -como se destacó supra- la virtualidad de la crisis invocada por el poder político y la razonable adecuación de los medios elegidos para conjurarla, con miras a la satisfacción del interés general (Fallos: 313:1513 cit. considerando 59).

Cabe tener en cuenta que el decreto 255/2000, no sólo ratificó la existencia y magnitud de la emergencia, sino que hizo mérito de nuevos factores que concurren e inciden en dicha situación y la agravan más aún, hasta el punto de declarar el Poder Ejecutivo Nacional -con cita de un fallo de este Tribunal- que "el dictado del presente decreto no obedece a criterios de mera conveniencia, ya que constituye la única vía posible para superar la crisis". Ha de ponderarse igualmente que el mencionado decreto traduce la adopción de medidas concretas destinadas a superar la compleja situación que afecta al transporte automotor y a las compañías aseguradoras del sector (arts. 2° y 3°), lo que descarta que la prórroga del régimen de excepción se enmarque en una simple actitud pasiva frente a la afectación de los derechos individuales que ella implica.

16) Que, por otra parte, la restricción al derecho de propiedad que la norma establece es temporario, sujeta el inicio del cobro de los créditos a un plazo de gracia de moderada duración -seis meses- y, como lo destaca el señor Pro-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

curador General, no impone quitas o reducciones -modalidades habituales en los procesos universales a que se somete la empresa en estado de impotencia patrimonial-, sino que, por el contrario, contempla la adición de intereses a las cuotas de capital que deben pagarse en forma periódica.

Por lo demás, el plazo por el cual el poder político establece la emergencia, no guarda necesariamente relación con el que se requiere para superarla, máxime si -como acontece en el caso- se encuentra previsto un fraccionamiento en la atención de las deudas, cuya valoración es, en principio, ajena a la que compete al Poder Judicial.

17) Que cabe agregar que el sub lite no presenta -ni han sido alegadas- otras particularidades que exijan considerar la razonabilidad de la postergación del cobro con relación a las concretas circunstancias de la causa, tales como las ponderadas en Fallos: 316:779 (considerando 11), susceptibles de variar excepcionalmente la solución del caso cuando la norma de emergencia, más allá de su validez objetiva, supera los parámetros de tolerancia en la vulneración de los derechos individuales del afectado.

Por ello y de conformidad con lo dictaminado -en lo pertinente- por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia recurrida y se rechaza el planteo formulado en fs. 55/56. Las costas se imponen, en todas las instancias, en el orden causado, en atención a las particularidades de la cuestión debatida, puestas de relieve supra. Notifíquese y remítase.  
EDUARDO MOLINE O'CONNOR.

ES COPIA