

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de octubre de 2015.

Vistos los autos: "Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo".

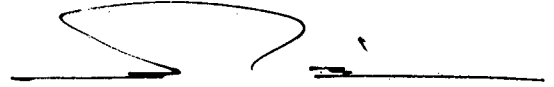
Considerando:

1°) Que la Asociación Argentina de Compañías de Seguros (AACS), Axa Seguros Sociedad Anónima, Boston Compañía Argentina de Seguros S.A., Chubb Argentina de Seguros S.A., El Comercio Compañía de Seguros a Prima Fija S.A., HSBC La Buenos Aires Seguros S.A., Caja de Seguros Sociedad Anónima, La Holando Sudamericana Compañía de Seguros Sociedad Anónima, La Meridional Compañía Argentina de Seguros Sociedad Anónima, Mapfre Aconcagua Compañía de Seguros S.A., Compañía de Seguros La Mercantil Andina Sociedad Anónima, Zurich Argentina Compañía de Seguros Sociedad Anónima y AGF Allianz Argentina Compañía de Seguros Generales S.A., promovieron demanda contra el Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional con el objeto de que se declare la invalidez de los artículos 2° del decreto 1654/2002 y 2° del decreto 1012/2006 (ratificatorio del primero). Puso de resalto que la norma impugnada permite que las empresas de transporte aerocomercial nacionales puedan asegurar los riesgos de jurisdicción nacional en compañías aseguradoras del exterior, que no están sujetas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación, sin observar el régimen establecido por la ley 20.091 y violando los artículos 2° y 3° de la ley 12.988 en cuanto prohíbe asegurar en el extranjero a personas, bienes o cualquier interés asegurable de jurisdicción nacional. Por otra parte, ex-

presaron que el artículo 192 del Código Aeronáutico establece que los seguros de los explotadores nacionales de aeronaves deben ser contratados con aseguradoras que reúnan los requisitos exigidos por la ley 20.091, la que contempla la nulidad de pleno derecho de los contratos de seguro celebrados sin la autorización prevista en esa norma. Sostuvieron que el decreto cuestionado conlleva una injusta e intolerable discriminación impositiva porque las aseguradoras externas actuarían sin la carga tributaria que grava la actividad aseguradora local y, asimismo, afecta la seguridad jurídica porque como aseguradoras locales, ajustan su actuación a la ley 20.091 y al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación, efectuando importantes inversiones en el país, elaborando previsiones técnicas y comerciales por lo cual se ve seriamente afectado su derecho de propiedad. Agregaron que la contratación de seguros con entidades externas pone en riesgo los derechos e intereses de los asegurados y terceros damnificados dado que las indemnizaciones de los eventuales siniestros dependerán de entidades respecto de las que no existe fiscalización. Por último, indican que las razones de necesidad y urgencia invocadas para justificar los decretos no son tales, por lo que no se cumple lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

2°) Que la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, al confirmar la sentencia del juez de primera instancia, hizo lugar a la demanda. En su decisión sostuvo que las razones expresadas en los decretos en cuestión no configuraban una situación de grave trastorno que amenace la existencia de la seguridad o el orden público o

Corte Suprema de Justicia de la Nación



económico que deba ser conjurada sin dilaciones, sino que se trataba de la crisis de un sector que bien pudo ser paliada recurriendo al sistema normal de formación y sanción de las leyes. Asimismo, señaló que no había mediado ratificación legislativa a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado del primero de los decretos cuestionados -año 2002- y de la previsión contenida en el artículo 11 del decreto 1012/06 -por el que se instruyó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a elevar a la Jefatura de Gabinete de Ministros, dentro del término de treinta días contados a partir de su publicación, un proyecto de ley que consagrara como excepción a lo establecido en la ley 12.988, la contratación de los seguros exigidos por el artículo 192 del Código Aeronáutico-.

3°) Que contra esa decisión, el demandado dedujo recurso extraordinario (fs. 969/986, replicado a fs. 997/1012) que fue concedido (fs. 1014/1014 vta.). Los agravios han sido adecuadamente reseñados en el punto II del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que cabe remitir para evitar repeticiones innecesarias.

4°) Que el remedio federal es admisible, toda vez que se halla en tela de juicio el alcance, la interpretación y la validez constitucional de dos decretos del Poder Ejecutivo Nacional -de inequívoca naturaleza federal- a la luz del artículo 99, inciso 3°, de la Ley Fundamental (artículo 14, incisos 1° y 3°, de la ley 48).

5°) Que esta Corte ha sostenido que la admisión de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace

bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país ("Verrocchi", Fallos: 322:1726). Así, para el ejercicio de esta facultad de excepción, el constituyente exige —además de la debida consideración por parte del Poder Legislativo— que la norma no regule materia penal, tributaria, electoral o del régimen de partidos políticos, y que exista un estado de necesidad y urgencia.

Con relación a esto último, es atribución de este Tribunal evaluar, en cada caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos.

En este aspecto, no puede dejar de advertirse que el constituyente de 1994 explicitó en el artículo 99, inciso 3°, del texto constitucional, estándares judicialmente verificables respecto de las situaciones que deben concurrir para habilitar el dictado de disposiciones legislativas por parte del Presidente de la Nación. El Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables, en cuyo caso la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima ("Consumidores Argentinos", Fallos: 333:633).

6°) Que, a esos efectos, cabe descartar de plano, como inequívoca premisa, los criterios de mera conveniencia del Poder Ejecutivo que, por ser siempre ajenos a circunstancias extremas de necesidad, no justifican nunca la decisión de su titu-

Corte Suprema de Justicia de la Nación



lar de imponer un derecho excepcional a la Nación en circunstancias que no lo son. El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

En ese orden, esta Corte resolvió que para que el Presidente de la Nación pueda ejercer legítimamente las excepcionales 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 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 cit.).

7°) Que este caso se refiere a un decreto dictado con anterioridad a la creación de la Comisión Bicameral Permanente a la que se refiere el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional (dto. 1654/2002) y a otro -ratificatorio de aquel- emitido con posterioridad a ese momento (dto. 1012/2006). La materia involucrada es de naturaleza comercial, por lo cual no se trata de una de las prohibidas por el texto constitucional.

8°) Que a los efectos de evaluar en el *sub examine* la existencia de un estado de necesidad, cabe señalar que mediante el decreto 1654/2002 el Poder Ejecutivo eximió a las empresas de transporte aéreo nacionales de la obligación dispuesta en los artículos 2° y 3° de la ley 12.988 de contratar seguros aerocomerciales en el país, lo cual fue posteriormente ratificado por el decreto 1012/2006.

En la motivación de esos decretos, el Poder Ejecutivo sostuvo:

"Que el Servicio Público de Transporte Aero-comercial de Cabotaje constituye un servicio esencial para la comunidad, cuya prestación el ESTADO NACIONAL debe asegurar en forma general, continua, regular, obligatoria, uniforme y en igualdad de condiciones para todos los usuarios. (...)

Que los grandes desequilibrios producidos en los últimos años en todos los ámbitos de la economía nacional generaron una situación de crisis general de tal gravedad y magnitud que determinó el dictado de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561, con el objeto de que el PODER EJECUTIVO NACIONAL proceda al reordenamiento, reactivación, crecimiento y reestructuración del sistema económico, financiero, cambiario, social y administrativo del ESTADO NACIONAL.

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Que en este marco coyuntural se vieron afectadas profundamente las empresas aerocomerciales que operan en el sistema de cabotaje. (...)

Que a raíz de los acontecimientos ocurridos el día 11 de septiembre de 2001 en los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, las empresas de transporte aéreo sufren una grave crisis en cuanto a los seguros obligatorios de dicha actividad, toda vez que las empresas aseguradoras que se dedican a atender al sector aerocomercial han incrementado los costos de las pólizas, como consecuencia de los nuevos riesgos existentes.

Que las empresas locadoras o dadoras en leasing de aeronaves han intimado en muchos casos a las transportadoras a suspender las prestaciones en tanto no posean una garantía integral de los riesgos contra actos de guerra, terrorismo y riesgos asociados.

Que, asimismo, la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI), ha decidido apelar a sus Estados Miembros para que tomen las medidas necesarias, con el objeto de asegurar que la aviación y los servicios de transporte aerocomercial no sean alterados y apoyen las operaciones de las líneas aéreas mediante un compromiso que cubra los riesgos desatendidos por las circunstancias antes mencionadas, hasta tanto se estabilicen los mercados de seguros.

Que si bien el ESTADO NACIONAL se encuentra debidamente informado de la referida situación, en el

marco de la presente emergencia, no puede absorber de manera directa el costo de los seguros, pero sí puede aplicar políticas que coadyuven al sector a enfrentar la actual situación de emergencia que atraviesa.

(...) Que...teniendo en cuenta que la cobertura de riesgos aeronáuticos tiene un costo sensiblemente inferior en el exterior, dado que existe una mayor oferta por parte de las empresas aseguradoras extranjeras, se entiende necesario, entre otras medidas concretas, exceptuar transitoriamente a las empresas de transporte aéreo nacional de la obligación de contratar seguros en el país en tanto el interés asegurable sea de jurisdicción nacional conforme prevén los Artículos 2° y 3° de la ley N° 12.988...".

Por otra parte, en lo que aquí más interesa, se destacó: "que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes".

9°) Que el decreto 1654/2002 -posteriormente ratificado por decreto 1012/2006- fue dictado en el contexto de acontecimientos políticos, sociales y económicos que dieron lugar a una de las crisis más agudas en la historia contemporánea de nuestro país, hecho público y notorio cuya gravedad fue reconocida por el Tribunal ("Rinaldi", Fallos: 330:855, entre otros).

Sin embargo, la mera referencia transcripta en el último párrafo del considerando precedente y las presentaciones efectuadas por el Estado Nacional en el curso del proceso no

Corte Suprema de Justicia de la Nación

aportan ningún elemento que permita al Tribunal llegar a la convicción de que el complejo contexto económico general en el que fue dictado el decreto 1654/2002 haya afectado al sector de transporte aerocomercial de forma tal que exigiera, a los efectos de salvaguardar los intereses generales de la sociedad, un reordenamiento y regularización que no pudiera ser implementado por los cauces ordinarios que la Constitución Nacional prevé.

En ese contexto, no es posible concluir en que fuera necesaria la adopción de medidas inmediatas pues no se ha demostrado el riesgo existente en el sector ni cómo, en su caso, podría comprometer el interés general. Por esas razones, no cabe tener por configurada en el sub examine -tal como postulan los decretos impugnados- la existencia de circunstancias fácticas que el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional, describe con rigor de vocabulario (Fallos: 322:1726 cit.), circunstancia que pone de manifiesto la invalidez constitucional de los decretos impugnados.

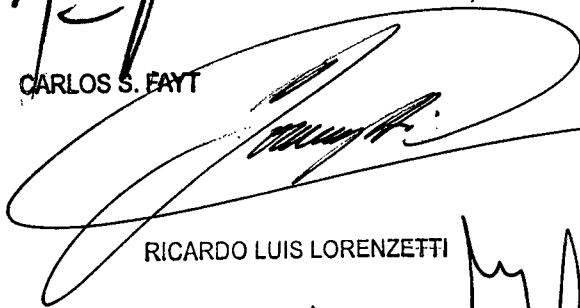
Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora

-//-

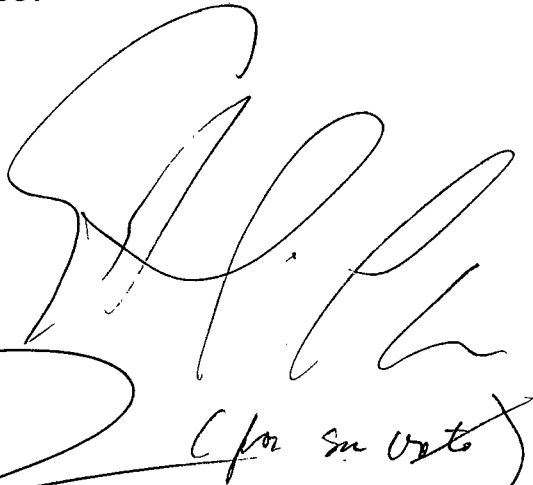
-//-Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



CARLOS S. FAYT

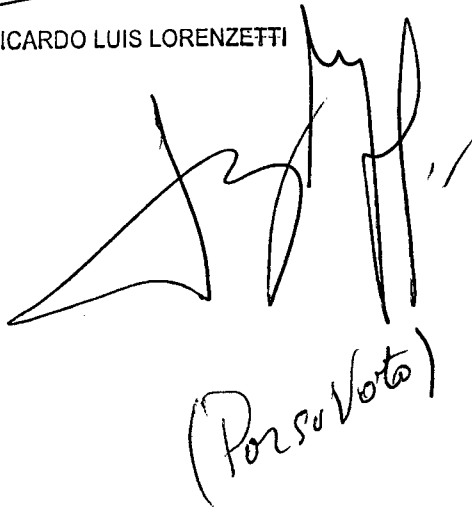


RICARDO LUIS LORENZETTI



(por su voto)

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



(Por su voto)

VO-//-

JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

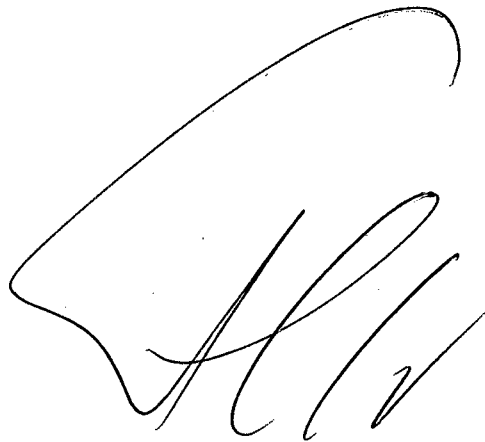
-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON
de NOLASCO Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que las cuestiones discutidas en el presente caso encuentran respuesta en lo debatido y resuelto en el precedente "Consumidores Argentinos" (Fallos: 333:633).

Que, por razones de brevedad, los jueces Highton de Nolasco y Maqueda remiten a sus votos respectivos, correspondientes al pronunciamiento dictado en la mencionada causa.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, remítase.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA

Recurso extraordinario interpuesto por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, demandado en autos, representado por la doctora **Miriam M. González**, con el patrocinio letrado de la doctora **María Ida A. A. Ricardone**.

Traslado contestado por **Asociación Argentina de Compañías de Seguros (AACS)**, **Axa Seguros Sociedad Anónima**, **Boston Compañía Argentina de Seguros S.A.**, **Chubb Argentina de Seguros S.A.**, **El Comercio Compañía de Seguros a Prima Fija S.A.**, **HSEC La Buenos Aires Seguros S.A.**, **Caja de Seguros Sociedad Anónima**, **La Holanda Sudamericana Compañía de Seguros Sociedad Anónima**, **La Meridional Compañía Argentina de Seguros Sociedad Anónima**, **Mapfre Aconcagua Compañía de Seguros S.A.**, **Compañía de Seguros La Mercantil Andina Sociedad Anónima**, **Zurich Argentina Compañía de Seguros Sociedad Anónima** y **AGF Allianz Argentina Compañía de Seguros Generales S.A.**, parte actora, representada por el Dr. **Fernando Pablo Restelli**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Sala II**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal n° 9**.