

El caso

La actora, “Consumidores Argentinos, Asociación para la Defensa, Educación e Información del Consumidor”, promovió acción de amparo contra el Poder Ejecutivo Nacional, con el objeto de que se declarase la inconstitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 558/02, que modificó la ley 20.091 de entidades de seguros.

El art. 1° del decreto 558/02 incorporó la posibilidad de que las aseguradoras, ante una situación de iliquidez transitoria, realicen y constituyan deuda subordinada a los privilegios generales y especiales derivados de los contratos de seguro. El art. 2° estableció cesiones de cartera sin la exigencia de la publicidad, y otras medidas. La Asociación señala que esas modificaciones privan a los consumidores de ejercer el derecho de oposición fundada en un caso de transferencia de cartera y, en consecuencia, atentan contra el art. 42 de la Constitución Nacional; permiten la exclusión de activos de la aseguradora sin dar ninguna noticia a los asegurados, en violación al derecho de propiedad (art. 17 CN), restringen el ejercicio del derecho a ejecutar al deudor en sus activos por deudas impagas con afectación del derecho de propiedad (art. 17 CN), limitan la traba de medidas cautelares sobre los bienes del deudor e imponen a los jueces la obligación de ordenar el levantamiento de las medidas trabadas sobre los bienes excluidos por voluntad de las empresas aseguradoras, en violación a los derechos de propiedad y de igualdad, al debido proceso y al principio de división de poderes (arts. 17, 18 y 109 CN), eliminan la autorización judicial para solicitar la anulación de actos ineficaces y permitir la exclusión de los activos aun cuando exista un estado de insolvencia, atenta contra los derechos de propiedad y de igualdad, del debido proceso y del principio de división de poderes (arts. 17, 18 y 109 CN), limitan el derecho de los acreedores de la aseguradora respecto de los bienes excluidos de su patrimonio lo cual es violatorio de los derechos de propiedad, de igualdad y de la garantía del debido proceso.

La Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al confirmar la sentencia del juez de primera instancia, hizo lugar a la demanda.

El Estado Nacional dedujo recurso extraordinario. El caso es anterior a la ley 26122 que regula los DNU, y por lo tanto esa ley no ha sido cuestionada.

La sentencia

La sentencia tiene diez considerandos que firman los jueces en común (Lorenzetti, Highton, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay). El Dr Petracchi remite a su voto en el caso “Verrochi”, que es coincidente con lo que dice la mayoría en esta sentencia. En consecuencia, en los aspectos principales, la opinión de los jueces es coincidente y todos consideran que el DNU es inconstitucional. Las diferencias existen en aspectos específicos, básicamente motivados en la ausencia de una ley (la ley 26122 no había sido sancionada) y que se detallan más adelante.

1) La facultades para dictar un DNU son admitidas en condiciones de rigurosa excepcionalidad para limitar y no para ampliar el sistema presidencialista (considerandos 1 a 10). (Lorenzetti, Highton, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay)

- Que los constituyentes de 1994, al resolver incorporar a la Constitución Nacional los Decretos de Necesidad y Urgencia, tuvieron en cuenta la sistemática extralimitación del ejercicio de tal facultad por parte de los titulares del Poder Ejecutivo y que su consecuencia había sido el debilitamiento del sistema republicano democrático.

- Que por esta razón, la finalidad de su regulación fue atenuar el sistema presidencialista, fortaleciendo el rol del Congreso y la mayor independencia del Poder Judicial.

- Que ello no puede ser cambiado, porque los constituyentes decidieron sujetarse a unos principios fundamentales para convivir en sociedad, pensados para que sean perdurables e inmunes a las tentaciones de cambiarlos frente a las previsibles mudanzas de opinión.

- Que el principio que organiza el funcionamiento del estatuto del poder es la división de funciones y el control recíproco.

- Que no caben dudas de que la admisión del ejercicio 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.

2) Los jueces pueden controlar la existencia del estado de necesidad y urgencia, la que no es igual a la mera conveniencia política (considerandos 11,12,13). La mayoría (Lorenzetti, Highton, Fayt, Maqueda y Zaffaroni) opina:

- “Que en lo que respecta a la existencia de un estado de necesidad y urgencia, es atribución de este tribunal evaluar, en este caso concreto, el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos que reúnan tan excepcionales presupuestos”. “El Poder Judicial deberá entonces evaluar si las circunstancias invocadas son excepcionales, o si aparecen como manifiestamente inexistentes o irrazonables; en estos casos, la facultad ejercida carecerá del sustento fáctico constitucional que lo legitima”. Que la Constitución “autoriza al Poder Judicial a verificar la compatibilidad entre los decretos dictados por el Poder Ejecutivo y la Constitución Nacional, sin que ello signifique efectuar una valoración que reemplace aquella que corresponde al órgano que es el competente en la materia o invada facultades propias de otras autoridades de la Nación”.

- Que “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 titular 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 el precedente “Verrocchi”, 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 (considerando 9°). Fallos 322:1726, “Verrocchi”.

- El Juez Petracchi, al remitir a su voto en “Verrocchi” entiende que si no está constituida la Comisión Bicameral, el decreto no puede dictarse y no es necesaria otra consideración.

- La Dra Argibay, sostiene que cualquier disposición de carácter legislativo que emita el presidente, debe reputarse, “prima facie” inconstitucional, salvo que se reúnan las condiciones previstas en la Constitución. Siendo que al momento del dictado del decreto impugnado no se había constituido la Comisión Bicameral, el ejecutivo no podía dictar decretos de necesidad y urgencia.

3) No hay necesidad ni urgencia que justifiquen el dictado del decreto impugnado

En el voto de los Dres. Lorenzetti, Fayt y Zaffaroni se dice que en el caso, siendo que el decreto fue dictado con anterioridad a la ley 26122 que regula los DNU, corresponde examinar si hubo necesidad y urgencia. Como se trata de una reforma general de la ley 20091 no hay razón alguna para prescindir de la ley y recurrir al DNU.

La Dra. Highton sostiene que el decreto contiene una regulación comercial (no expresamente prohibida), y fue dictada con anterioridad a la creación de la Comisión Bicameral. Esta falta de control legislativo habilita a examinar si hubo necesidad y urgencia. En este sentido, corresponde reconocer que hubo emergencia económica reconocida por la Corte en varios fallos, pero no hay ningún elemento aportado por el Estado Nacional para justificar la omisión de recurrir a una ley.

El Dr. Maqueda sostiene que el decreto fue dictado con anterioridad a la existencia de la Comisión Bicameral y no fue ratificado por el Congreso de la Nación, lo cual es suficiente para descalificarlo. No obstante, advierte que tampoco está justificada la necesidad y la urgencia. La reforma constitucional tuvo por objetivo fijar rigurosos límites al Poder Ejecutivo en la materia con el objeto de establecer frenos formales al voluntarismo presidencial imperante con anterioridad a la reforma de 1994. El texto constitucional no habilita a concluir que la necesidad y urgencia del art. 99 inc. 3, sea la necesidad y la urgencia del Poder Ejecutivo en imponer su agenda, habitualmente de origen político circunstancial, sustituyendo al Congreso de la Nación en el ejercicio de la actividad legislativa que le es propia. Los jueces tienen facultad de analizar dicho presupuesto y si bien en el caso el decreto fue dictado en el marco de una situación de emergencia económica, reconocida en varios fallos de la Corte, el Estado Nacional no aportó elemento alguno que demostrara que esa emergencia afectaba al sector asegurador de una forma tal

que justificara modificar su regulación omitiendo seguir el procedimiento de sanción de las leyes.

~~TO~~ ~~Los~~ ~~X~~
~~Derecho~~