

Superintendencia De Seguros De La Nacion Poder De Policia Compania De Seguros Control Defectuoso Liquidacion

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Superintendencia de Seguros de la Nación. Poder de policía. Compañía de seguros. Control defectuoso.

Liquidación Se confirma la sentencia que rechazó la demanda entablada contra el Estado Nacional por los daños y perjuicios que invoca la accionante como consecuencia del control defectuoso sobre la actividad de la compañía aseguradora que culminó con su liquidación.

En Buenos Aires, a los 21 días del mes de marzo de 2017, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en los autos "López Ramona Armanda c/ EN- SSN y otro s/ daños y perjuicios?", El señor juez Rodolfo Eduardo Facio dijo: I. La señora Ramona Armanda López promovió demanda contra el Estado Nacional -Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)- con el objeto de obtener el pago de \$26.309, más sus intereses, por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia del control defectuoso de esa entidad estatal sobre la actividad de la compañía aseguradora "Sociedad Cooperativa de Seguros Limitada La Única" que culminó con su liquidación. II. El juez de primera instancia rechazó la demanda, con costas. Para decidir de ese modo, sostuvo que: (i) la responsabilidad estatal requiere de la acreditación de los siguientes presupuestos: (a) la existencia de un daño cierto; (b) la relación de causalidad directa entre la conducta estatal impugnada y el daño cuya reparación se persigue; y (c) la posibilidad de imputar jurídicamente los daños al Estado; (ii) "tratándose de una responsabilidad por falta de servicio, configurada por omisión, como ocurre en el caso de autos, el factor de atribución debe provenir necesariamente de la especial situación en que se encuentran los funcionarios y empleados públicos?; (iii) si el ente estatal no es el generador del perjuicio su conducta solamente puede ser reprochada cuando "encontrándose normativamente obligado a ejecutar una o más conductas cuyo oportuno ejercicio podría impedir que se verificara el daño causado por otro, no diere cumplimiento a la que era adecuada a tal fin, incurriendo, así, en una omisión antijurídica que determina su deber resarcitorio. De lo contrario, se llegaría al absurdo extremo de convertir al Estado, ampliamente considerado, en un ente asegurador de todo hecho dañoso que pudiere cometerse?; (iv) la actora tenía la carga de individualizar y probar, del modo más concreto, el ejercicio irregular de dicha función, sin resultar suficiente lo afirmado en el sentido de que la pérdida de liquidez y la consiguiente revocación de la autorización para operar en seguros evidencian, por sí mismos, un defecto en la actividad de fiscalización del organismo; (v) en la medida en que no se probó puntualmente la omisión o imprudencia de la demandada en la adopción de medidas en el ejercicio del poder de policía "se provoca una automática ruptura del nexo de causalidad que impide atribuirle responsabilidad al órgano estatal por tal conducta omisiva?; (vi) "la atribución de funciones de control pretende mantener el equilibrio en el mercado de seguros, pero de manera alguna constituye una garantía absoluta de ello; en caso contrario, el organismo sería siempre responsable de la liquidación de las compañías aseguradoras y ese no ha sido el fin pretendido por el legislador?; (vii) de las pruebas producidas en autos no se desprende cuál sería la conducta reprochable a la demandada o, en su caso, la omisión negligente en que incurrieron los funcionarios; (viii) "del expediente administrativo n° 25787, que tramitó ante la SSN y en donde se analizaba la situación económica-financiera de la Cooperativa de Seguros Limitada La Única, y en el cual, con fecha 12/2/92, por Resolución N° 21.581 el Organismo de control asumió la liquidación de aquella, se desprende que habiéndose constatado un déficit que ascendía a la suma de [australes] 20.711.450.000, por Proveído N° 73362, de fecha 2/9/91, se le hizo saber a la aseguradora que en el plazo de diez días debía presentar un plan de regularización de su situación financiera [...] Posteriormente, se le hizo saber que contaba con idéntico plazo para acreditar ante el Organismo haber revertido el déficit financiero que presentaba al 31/11/91, que ascendía a la suma de [australes] 49.731.986.000, bajo apercibimiento de ser encuadrada bajo las previsiones de la Ley 20.091 [...] Asimismo, con fecha 6/1/92, por Proveído N° 73.679, se le informó que en el plazo de 30 días debía absorber el déficit de cobertura existente [...] así como adecuar sus inversiones al régimen estatuido por la Resolución N° 19.373 [...] todas ellas bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 58, de la Ley 20.091?. III. Que contra dicho pronunciamiento, la parte actora apeló (fs. 324) y expresó agravios (fs. 333/356), que fueron contestados (fs. 360/385). Señaló, en resumen, que: (i) la revocación de la autorización para funcionar y posterior liquidación de la aseguradora, obedeció a una administración irregular que se prolongó durante varios años, sin que la SSN, en ejercicio de su poder de policía, haya adoptado las medidas necesarias para evitar o impedir una situación extrema de insolvencia; (ii) la pretensión resarcitoria tiene su fundamento legal en lo dispuesto por los artículos 43, 505, 509, 1066, 1074, 1112 y 1113 del Código Civil, y en la jurisprudencia que resolvió que el Estado Nacional tiene obligación concurrente con la SSN -en su calidad de autoridad de control con facultades exclusivas y excluyentes sobre el funcionamiento de las aseguradoras-, de indemnizar todo daño causado a los particulares en razón de su

actividad; (iii) la responsabilidad de los demandados deriva de un acto negativo, que es la falta de la debida vigilancia o control debido por la SSN, en infracción al deber jurídico de obrar impuesto por la ley 20.091; (iv) la pretensión se sustenta en la manda constitucional que impone la irrenunciabilidad de la competencia de la SSN, en cuanto que el no ejercicio de las funciones y potestades públicas que tiene atribuidas por el ordenamiento jurídico constituye una irregularidad por la que debe responder; (v) el daño sufrido deriva de la insolvencia de la empresa ?Helvecia? y de la quiebra de la aseguradora, que dejaron impago el legítimo crédito que fuera judicialmente reconocido; (vi) frente a las características de las obligaciones concurrentes, corresponde adjudicar al ente público y al Estado Nacional por la deficiente prestación del servicio a su cargo, ante la adecuada relación causal existente entre la conducta omisiva imputada y el resultado dañoso ocasionado; (vii) está probado que la aseguradora ?ya en el período 1987/1988 presentaba un capital de trabajo negativo en el cual las obligaciones a corto plazo eran superiores a los activos a realizar en el mismo lapso, desarrollándose a lo largo de años un iter de proyección negativa que llevó a su cesación de pagos en el mes de marzo de 1990 [...] en septiembre del año 1991 la Superintendencia la emplazó para que presentara un plan de regularización de su situación [y] el 6/1/92 dicha entidad requirió que absorbiese el déficit de cobertura existente al 30.6.91, para posteriormente el 12.1.92 dictar la Resolución N° 21.581 asumiendo la liquidación de la aseguradora?.

IV. El fundamento de la pretensión radica en la verificación de un supuesto de responsabilidad estatal por omisión al haber permitido el funcionamiento de la ?Sociedad Cooperativa de Seguros Limitada La Única? en el mercado de seguros, pese a que se hallaba en condiciones de hacerlo, incumpliendo las obligaciones previstas en la ley 20.091. En la demanda, la actora indicó que es acreedora de dicha entidad, a raíz de la sentencia dictada, el 30 de abril de 1992, en la causa ?López Ramona A. c/ Empresa de Transporte de Pasajeros ?Helicia' s/ ordinario?, que tramitó en el Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial, de la Sexta Nominación de la ciudad de Santa Fe, que con fecha 15 de octubre de 1999 adquirió firmeza, y que condenó a la aseguradora, en su calidad de garante, conjuntamente con su asegurada, al pago de la suma de veinte mil australes a la fecha del siniestro, esto es, al 21 de noviembre de 1987. Destacó, por un lado, que mediante la resolución 21.580, del 11 de febrero de 1992, la SSN revocó la autorización para funcionar de la citada aseguradora, circunstancia que motivó su disolución y liquidación, y, por otro lado, que el 3 de marzo de 1997 la empresa asegurada ?Helvecia? también fue disuelta, según surge del Registro Público de Comercio a cargo del Juzgado de Primera Instancia de Distrito Civil y Comercial N° 1 de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe. Y señaló que su acreencia se convirtió en ?una sentencia ilusoria de imposible efectivización respecto de las partes condenadas a pagar concurrentemente el monto indemnizatorio?.

V. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una extensa línea jurisprudencial, ha exigido la presencia de diversos recaudos para el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado por conductas u omisiones irregulares: (a) un supuesto de falta de servicio; (b) un daño cierto y actual; (c) una relación de causalidad entre ese daño y la conducta u omisión dañosa; y (d) la posibilidad de imputar jurídicamente el daño al Estado (Fallos: 328:2546; 331:1690; 332:2328; 333:1404 y 1623; 334:376 y 1074, entre otros; esta sala, causas ?Escobar Aldao?, ?Ocean Fish?, ?Suazo?, ?Cruz Suiza? y ?Gamarra?, sentencias del 20 de marzo y del 31 de mayo de 2012, del 19 de febrero y 25 de junio de 2013, y del 21 de octubre de 2016, respectivamente). Asimismo, ha establecido que en supuestos en que se discute la omisión antijurídica en el ejercicio del poder de policía, sólo puede haber responsabilidad al organismo oficial si incumplió el deber legal que le imponía obstar el evento lesivo, puesto que una conclusión contraria llevaría al extremo de convertir al Estado en un ente asegurador de todo hecho dañoso que se cometiera (Fallos: 329:2088; 332:2328 y 335:1939).

VI. La SSN es una entidad autárquica creada por la ley 20.091, cuya misión consiste en el control de todos los entes aseguradores (artículo 64). Dicha ley establece, entre los deberes y las atribuciones de esa entidad, ?Adoptar las resoluciones necesarias para hacer efectiva la fiscalización respecto de cada asegurador, tomar las medidas y aplicar las sanciones previstas por ley? (artículo 67, inciso e). Con esa finalidad prevé que ?puede examinar todos los elementos atinentes a las operaciones de los aseguradores, y en especial requerir la exhibición general de libros de comercio y documentación complementaria, así como de su correspondencia, hacer compulsas, arqueos y verificaciones? (artículo 68). Asimismo, contempla que ?de las informaciones periódicas previstas por esta ley que los aseguradores deben suministrar, la Superintendencia puede requerir otras que juzgue necesarias para ejercer sus funciones? (artículo 69).

VII. En lo que atañe concretamente a la materia involucrada, la Corte Suprema ha considerado: (i) que las potestades de control que otorga la ley a la SSN no imponen el deber de garantizar la continuidad de las aseguradoras en el mercado de seguros -prohibiendo su disolución-, en tanto que, entre otras disposiciones, los artículos 50, 51 y 52 de la ley 20.091 prevén la liquidación de la compañía aseguradora, incluso la posibilidad de que sea el propio asegurador quien resuelva voluntariamente su disolución (artículo 50). (ii) que el deber del Estado de fiscalizar -ya sea examinando todos los elementos atinentes a las operaciones de los aseguradores, adoptando medidas correctivas o bien sancionando los incumplimientos (artículos 26, 31, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 58, 64, 67, 68, 82 y 86 de la citada ley)-, no puede ser entendido como una garantía contra la insolvencia de los operadores, porque de ser ello así traería aparejado que los riesgos de la actividad comercial de las aseguradoras se transfirieran al Estado. (iii) que la competencia que la ley 20.091

acuerda a la SSN, ante el incumplimiento de los entes aseguradores del plan de saneamiento previsto por el artículo 31, se agota en la potestad de revocar la autorización para operar en seguros, según lo prescripto en el artículo 48, incisos b, d y f. (iv) que para atribuir responsabilidad al Estado o a sus organismos por ?falta de servicio? no basta con hacer referencia a una secuencia genérica de hechos y actos sin calificarlos singularmente tanto desde la perspectiva de su idoneidad como factor causal en la producción de perjuicios, como en punto a su falta de legitimidad (Fallos: 319:2824 y 335:1939). VIII. Desde ese enfoque, en su expresión de agravios, la apelante no da cuenta de ninguna acción u omisión concretamente imputable a la SSN, relativa al cumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 67 a 69 de la ley 20.091, con respecto a la ?Sociedad Cooperativa de Seguros Limitada La Única?. En efecto, su reproche se basa en señalar la existencia de irregularidades que habrían ocurrido durante los años 1987 y 1988, que habrían llevado a la aseguradora a un estado de cesación de pagos en el mes de marzo de 1990, y en poner de resalto que ?recién en septiembre de 1991 la Superintendencia la emplazó para que presentara un plan de regularización de su situación financiera [...] y tras los requerimientos incumplidos, recién en fecha 6.1.1992 la Superintendencia requirió que absorbiese el déficit de cobertura existente al 30.6.1991, para posteriormente el 12.2.92 dictar la resolución N° 21581 asumiendo la liquidación de la aseguradora?, sin identificar cuáles eran las medidas presuntamente incumplidas por la SSN, toda vez que efectuó una simple remisión a lo dispuesto en el inciso e) del artículo 67 de la ley 20.091, que impone a la SSN el deber de ?adoptar las resoluciones necesarias para hacer efectiva la fiscalización de cada asegurado? (fs. 354). En definitiva, no parece razonable pretender que la responsabilidad general del Estado en orden al ejercicio de poder de policía y a la facultad para adoptar medidas que sean necesarias para el cumplimiento legal de su deber de fiscalización puedan llegar a involucrarlo a tal extremo en las consecuencias dañosas que se produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención directa (Fallos: 335:1939). IX. Relativamente a las costas de esta alzada, la circunstancia de que la actora no haya podido hacer efectivo su crédito indemnizatorio reconocido por una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, pudo haber generado en ella la convicción de que contaba con un mejor derecho a litigar del modo en que lo efectuó y, por ello, se configura un justificativo para apartarse del principio general de la derrota consagrado en el código procesal. Por esa razón, las costas de esta alzada deben ser distribuidas en el orden causado (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). En mérito de las razones expuestas, propongo al acuerdo: confirmar la sentencia recurrida y distribuir las costas en el orden causado. La señora jueza Clara María do Pico y el señor juez Carlos Manuel Grecco adhieren al voto precedente. En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el tribunal RESUELVE: confirmar la sentencia apelada y distribuir las costas en el orden causado. El señor juez Carlos Manuel Grecco interviene en la presente causa en los términos de la acordada 16/2011 de esta cámara. Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase. Clara María do Pico Rodolfo Eduardo Facio Carlos Manuel Grecco 015618E