

Buenos Aires, 13 de diciembre de 1994.

Vistos los autos: "Superintendencia de Seguros de la Nación s/ situación económica financiera de La Concordia Compañía de Seguros S.A."

Considerando:

1°) Que la sentencia de la Sala D de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial rechazó el recurso interpuesto por La Concordia Compañía de Seguros S.A. en el expediente administrativo 26.378 y confirmó la resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación n° 21.508 del 26 de diciembre de 1991 que había revocado la autorización para funcionar de la citada aseguradora y había dispuesto su disolución y liquidación (fs. 658/660 de esta causa). Asimismo, la cámara declaró abstracto su pronunciamiento en el recurso interpuesto contra la resolución n° 21.506 dictada en el expediente 28.627 en atención a que la disolución absorbía las medidas cautelares que se discutían en esta última causa. Contra ese pronunciamiento La Concordia Compañía Argentina de Seguros S.A. dedujo el recurso extraordinario de fs. 1284/1299, que fue concedido a fs. 1335/1349.

2°) Que el tribunal a quo llegó a la conclusión de que se había configurado una de las causales enumeradas por el art. 48 de la ley 20.091, la contemplada en el inciso "g", que remite al art. 58, esto es, el supuesto de la revocación de la autorización para funcionar como sanción ante el ejercicio anormal de la actividad aseguradora. La cámara examinó la situación financiera de la entidad y juzgó que La Concordia Compañía de Seguros S.A. había mantenido insufi

-//-ciente disponibilidad financiera durante un período prolongado, situación que justificaba la calificación de su actividad como anormal y daba fundamento a la sanción ordenada por la autoridad de control.

3°) Que la entidad aseguradora reclama la apertura del remedio federal por entender que se halla en juego la inteligencia que corresponde atribuir al art. 58, inciso "d", de la ley 20.091 y que la cámara ha efectuado una interpretación abrogatoria de la norma federal. Aduce asimismo vicio de sentencia arbitraria, que funda en la dogmática apreciación de las constancias de la causa atinentes a la presunción de déficit financiero. Por lo demás, invoca exceso de rigor formal, que se configuraría -a juicio del recurrente- por la negativa a producir prueba respecto del crédito que la apelante mantendría con el Instituto Nacional de Reaseguros.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente pues se controvierte la inteligencia de normas de carácter federal (artículos 48 y 51 de la ley 20.091) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido adversa al derecho que en ella fundó el apelante (art. 14, inciso 3°, ley 48). En cuanto a los agravios por vicio de arbitrariedad, corresponde su examen conjunto en atención a su relación estrecha con el derecho federal en juego y a la amplitud con que ha sido concedido el recurso.

5°) Que esta Corte ha sostenido que el sistema de control que el Estado ha confiado a la Superintendencia de Seguros de la Nación -entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Economía- tiene por objeto primordial la salvaguarda de la fe pública (Fallos: 295:552; 313:929). Ello se

-//-

-//-evidencia en las disposiciones de la sección III de la ley 20.091 ("condiciones de la autorización para funcionar"), de la sección IX ("revocación de la autorización") y en las exigencias técnicas que deben observar las entidades (sección V). Las normas mencionadas muestran la preocupación del legislador por preservar un manejo comercial eficiente de las empresas encargadas de administrar una fuerte masa de capital, en cuyo desempeño regular existe un interés social comprometido. A fin de resguardar la confianza del público en la actividad aseguradora, el poder de policía estatal es en esta rama especialmente vigilante.

6°) Que en atención a esta realidad cabe señalar que cuando el legislador establece las sanciones que corresponde aplicar ante diversas conductas de incumplimiento del asegurador, ha dotado a la autoridad de control de cierto poder discrecional en la formación del juicio valorativo que exige la graduación razonable de la sanción y, en su caso, la pertinencia de la pena más severa.

7°) Que las sanciones de mayor grado están contempladas en el inciso "d" del artículo 58 de la ley 20.091 y consisten en la interrupción temporaria o definitiva de la posibilidad de operar en el mercado del seguro. El legislador ha reservado la pena mayor, esto es, la revocación de la autorización para funcionar, a dos hipótesis -independientes de las contempladas en el art. 48, incisos "b" y "c", también de carácter sancionatorio- que son el "ejercicio anormal de la actividad aseguradora o disminución de su capacidad económico financiera" (art. 58 inciso "d").

-//- Del texto de la ley -especialmente, del uso de la conjunción disyuntiva "o" que denota diferencia, separación o alternativa- resulta que basta la configuración de uno solo de estos supuestos para que el asegurador sea pasible de la sanción. Ésta no deriva con carácter necesario de un estado jurídico o de hecho alcanzado por la entidad (como sería, por ejemplo, el caso del inciso "e" o "a" del artículo 48), sino que es decidida por la autoridad de control según un criterio de razonabilidad (art. 58, primer párrafo, in fine).

8°) Que la estimación por parte del ente administrativo del presupuesto fáctico definido por la norma, que abre la posibilidad de aplicar la solución que la ley prevé, contiene un elemento fuertemente discrecional en el caso de "ejercicio anormal de la actividad aseguradora", habida cuenta de que ningún patrón legal califica de modo exhaustivo el criterio de "normalidad" que la Superintendencia de Seguros de la Nación debe exigir en resguardo del objetivo primordial de protección de la fe pública que se ha señalado.

Ciertamente, lo regular es la actividad que responde a las disposiciones de las leyes específicas y a sus reglamentaciones y, en el caso, la conducta que se adecue a las medidas dispuestas en el supuesto concreto por la autoridad de control (por ejemplo, el proveído 72.731 dictado el 30 de octubre de 1990 en el expediente 26.378 -fs. 348/350- en ejercicio de facultades que no fueron controvertidas por la aseguradora).

Pero la frontera entre lo regular y lo anormal a los fines de la aplicación de la grave sanción del art. 58, inciso "d", contiene una estimación subjetiva que puede ca-

-//-

-//lificarse como libertad de apreciación legal -esto es, atribuida por la ley-, jamás extralegal o autónoma (doctrina de la causa C.437.XXIII "Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos s/ acción de amparo", fallada el 23 de junio de 1992, considerandos 6° a 10).

9°) Que en estas condiciones, al efectuar el control judicial de la resolución n° 21.508, y en atención al componente discrecional que se encuentra cuantitativamente más acentuado en el caso de "ejercicio anormal de la actividad aseguradora", corresponde concluir que la constatación de un prolongado estado de déficit financiero -que, tal como ha destacado el a quo y no ha rebatido la recurrente, se extiende desde el 30 de junio de 1990 y alcanza, por lo menos, a la fecha en que se dictó la resolución administrativa cuestionada-, confirmado por una serie de incumplimientos de las obligaciones exigibles, habilita razonablemente a tener por satisfecho uno de los presupuestos fácticos del inciso "d" del artículo 58 de la ley 20.091, aun cuando no se haya efectuado una apreciación directa del estado patrimonial de la entidad. Adviértase que para la revocación de la autorización para funcionar -y el ingreso ministerio legis en la etapa de disolución e inmediata liquidación (art. 49, párrafo 1°, ley 20.091)- no es necesaria la configuración del estado de cesación de pagos o insolvencia. Por lo demás, el esfuerzo recursivo de La Concordia Compañía de Seguros S.A. ha estado dirigido a incluir el juicio sobre la "capacidad económica de la entidad" y no a demostrar un estado de aceptable disponibilidad financiera.

10) Que en lo concerniente a los agravios por dog-

-//-mática apreciación de la situación de insuficiencia financiera, la recurrente repite argumentos ya expuestos sobre su calidad de acreedora frente al Instituto Nacional de Reaseguros, sin rebatir los fundamentos por los cuales la cámara los había desestimado (a saber, la falta de determinación y de disponibilidad del presunto crédito). Además, la recurrente no ha demostrado con suficiente convicción -mediante un cuadro que presentara valores homogéneos y respondiese al reproche del juzgador (fs. 1259) relativo a la imposibilidad de "aprehender racionalmente la posición financiera global de la entidad"- que en el período relevante en este litigio -ni en otra etapa posterior- le hubiera sido posible revertir la prolongada situación financiera deficitaria. Tampoco es fundado el vicio de sentencia arbitraria por exceso de rigor formal, toda vez que los límites en la producción de la prueba fueron consecuencia de conductas atribuibles a la entidad aseguradora, la cual no ha refutado los argumentos que la cámara desarrolla al respecto a fs. 1214/1216.

11) Que, finalmente, no están fundadas las críticas relativas a la falta de tratamiento del recurso contra la resolución 21.506, que la cámara consideró cuestión abstracta en atención al modo en que resolvía la causa judicial 259.680. En efecto, la apelante no se hace cargo del argumento que determina la resolución del a quo, a saber: que la revocación de la autorización para funcionar por causa del "ejercicio anormal de la actividad aseguradora" -y la automática disolución y liquidación- tornaba abstracto el tratamiento del presupuesto que eventualmente hubiera justificado ordenar la misma pena de revocación de la autorización, pero por la causal contemplada en el art. 48 inciso "b" de la ley

-//-

4 S. 477. XXIV.

Superintendencia de Seguros de la
Nación s/ situación económica finan-
ciera de La Concordia Compañía de
Seguros S.A.

-//-20.091, esto es, por pérdida del capital mínimo (art.
31 del citado cuerpo legal).

Por lo expuesto, se declara formalmente admisible el
recurso extraordinario y se confirma el fallo de fs.
1213/1269 en lo que fue materia de agravio. Con costas.
Notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO -
EDUARDO MOLINE O'CONNOR - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - RICARDO
LEVENE (H) - GUILLERMO A. F. LOPEZ.

ES COPIA

