Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de julio de 2014.

Vistos los autos: "Cassone, Pedro A. y ot. c/ BCRA s/ daños y perjuicios".

Considerando:

1°) Que la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, por mayoría, modificó parcialmente la sentencia de la instancia anterior, hizo lugar a la demanda y condenó al Banco Central de la República Argentina a pagar a los señores Pedro Ramón y Silvia Inés Cassone y María del Carmen Peralta la suma que resulte de la liquidación a practicarse de acuerdo a las pautas allí fijadas, en concepto de daño patrimonial e intereses por la falta de restitución del dinero por ellos depositado a plazo fijo en el Banco Integrado Departamental Cooperativo Limitado —BID C.L.— y en el Banco de la Ribera CL, absorbido por aquél (fs. 1825/1859).

2°) Que para pronunciarse en el sentido indicado, la cámara imputó responsabilidad al organismo de control por no haber adoptado, en forma oportuna, las medidas que la ley le habilita para enfrentar la situación de crisis del intermediario financiero depositario, lo que recién ocurrió el 14 de abril de 1995, cuando el Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias dictó la resolución 110 que dispuso la suspensión del BID y le requirió la presentación de un plan de saneamiento.

Concluyó que tal conducta omisiva configuró un supuesto de falta de servicio, en el sentido del artículo 1112 del Código Civil. Al respecto consideró que el falseamiento de los

datos por parte de las autoridades del banco -alegado por la demandada- no constituía un argumento hábil para justificar la inobservancia de los deberes del ente rector cuando, precisamente, fue la inexistencia de control y fiscalización lo que había permitido dicha situación, que se sostuvo en el tiempo.

Recordó que el marco normativo vigente ponía a cargo de la autoridad monetaria preservar el valor de la moneda, así como también regular el funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras y las que, en su consecuencia se dicten (arts. 3 y 4 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina) y que el art. 43 de este ordenamiento legal le impone la obligación de supervisar la actividad financiera y cambiaria. Además subrayó que la ley 21.526 prevé, en tal sentido, tanto procedimientos de detección y prevención de crisis en los intermediarios financieros sujetos a la fiscalización del Banco Central, como la obligación de éstos de dar información y documentación a los funcionarios que el ente rector designe para su fiscalización (art. 37 de la L.E.F).

Señaló que el Banco Central no había efectuado inspecciones en el BID desde el 31 de marzo de 1992 hasta meses después de julio de 1994 -designado como el momento de cesación de pagos- y consideró, además, que aquél había autorizado la fusión por absorción por el BID de los bancos Aciso C.L. y de la Ribera C.L. el 15 de febrero de 1995, sin contar con la opinión de los auditores externos que se abstuvieron de hacerlo en relación a aspectos sustanciales ni con estudios de la situación cierta de las entidades absorbidas y sin que concurrieran los recaudos legales.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Agregó que, pese a la información relativa al rubro "préstamos" reflejada en los estados contables al 31 de diciembre de 1994, se había postergado la inspección en la entidad absorbente prevista para el 13 de febrero de 1995 hasta el día 20 de ese mes y, asimismo, se habían extendido los límites de asistencia por razones de iliquidez y los adelantos hasta el 12 de abril de 1995 en violación de la normativa vigente, que reservaba este auxilio a situaciones de iliquidez transitoria mas no para estados de insolvencia y cesación de pagos.

Sobre tales bases, el a quo tuvo por acreditada la relación de causalidad entre lo actuado por el superintendente financiero y el daño invocado por los accionantes, de conformidad con lo previsto por los arts. 1112 y 1113 del Código Civil.

El resarcimiento fue fijado en la suma correspondiente al importe total de los depósitos constituidos en pesos a su vencimiento, previa deducción de lo que se hubiera percibido en el proceso falencial a cuenta de éstos. En el caso de las inversiones en moneda extranjera, la sala dispuso que su importe debía convertirse según la paridad de un peso igual a un dólar, con idénticas deducciones en función del eventual cobro de dividendos falenciales. Los intereses se calcularían a la tasa pasiva por el lapso transcurrido desde el vencimiento de cada inversión.

3°) Que, contra tal decisión, el Banco Central de la República Argentina dedujo el recurso extraordinario obrante a fs. 1863/1881 que, tras ser respondido a fs. 1884/1902, fue concedido por la resolución de fs. 1904/1905 y resulta formalmente

procedente pues existe cuestión federal bastante al encontrarse en discusión la interpretación y aplicación de normas de tal naturaleza, como lo son las leyes 21.526 y 24.144 y el decreto 290/95 (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Al respecto cabe señalar que al haber sido invocadas, también, causales de arbitrariedad que versan sobre hechos que se encuentran inescindiblemente vinculados con la cuestión federal precedentemente aludida, ambos aspectos han de ser examinados en forma conjunta (Fallos: 324:4307), lo que quita trascendencia a la falta de queja por la denegación parcial del recurso en lo relativo a aquel agravio (Fallos: 327:4495).

4°) Que cabe entonces examinar si el demandado ha incurrido en irregular incumplimiento de sus funciones, así como también la concurrencia de los demás requisitos ineludibles para que proceda la pretensión resarcitoria, esto es, una relación de causalidad directa entre la conducta de la autoridad monetaria impugnada, el daño cuya reparación se persigue y la posibilidad de imputar jurídicamente ese daño a la demandada.

5°) Que la cámara fundó su conclusión sobre la concurrencia de responsabilidad objetiva por omisión antijurídica del demandado en el fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Laboral de Venado Tuerto, Provincia de Santa Fe, del 2 de marzo de 2004, dictado en autos "Banco Central de la República Argentina s/ incidente de revisión en BID C.L. quiebra-expte. 2205-96" y en el informe del síndico concursal del intermediario financiero.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Que en lo relativo al fallo tenido en cuenta por el a quo, asiste razón al Banco Central cuando aduce que, en este aspecto, la decisión apelada en el sub examine se asienta en un fundamento solo aparente por cuanto aquel pronunciamiento fue revocado por esta Corte el 16 de noviembre de 2009 -Fallos: 332:2553- ya que dejó sin efecto la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe que lo había convalidado y dispuso que se dictara un nuevo fallo conforme a derecho.

Es útil recordar que en dicha causa el debate versó sobre la determinación del alcance de la modificación introducida por el decreto 290/95 en el art. 17 de la Carta Orgánica del BCRA, texto según ley 24.144, de lo cual dependía la procedencia del privilegio especial pretendido por el acreedor en los términos del art. 53, inc. a, de la L.E.F. (texto según ley 24.627), habida cuenta de que el de carácter "absoluto", previsto por el art. 53 de dicho ordenamiento, ya había sido verificado. La acreencia del BCRA tenía como causa el otorgamiento de adelantos y redescuentos por iliquidez transitoria y asistencia financiera extraordinaria.

7°) Que, por otra parte, el informe producido por la sindicatura concursal, cuyas conclusiones fueron también reseñadas en la sentencia, tampoco otorga sustento válido a lo resuelto por el tribunal a quo. En efecto, en el aludido informe, el funcionario concursal consignó expresamente que "la más alta conducción del Banco ha sido…la responsable -tanto por acción u omisión- del diseño e instrumentación de la estrategia de crecimiento, que cobijó en su seno las razones del propio cierre del

banco..." lo que se encontraría ratificado al "apreciar que, desde esa misma dirección, se convalidaron datos falsos elevados al BCRA, implicando ello la instrumentación de una deliberada política de ocultamiento de relaciones técnicas anómalas y, por tanto, viciadas...". Al respecto se agrega en tal informe que "tanto las primeras manifestaciones del cambio de escenario internacional (feb/94) como de la decisión de la autoridad de Control de sistematizar el seguimiento de la evolución de las entidades del sistema -propiciando su saneamiento y consolidación (junio de 1994)- debieron ser indicadores lo suficientemente claros como para generar decisiones que restablecieran el equilibrio en el punto más débil de la estrategia del BID: los préstamos otorgados a un reducido número de empresas de dificultad -creciente- de recupero... (y) la reacción... fue exactamente la inversa" (confr. fs. 1830 vta.).

Agregó que de "las revisiones realizadas se ha podido comprobar que a partir del mes de Julio de 1994, los datos informados al BCRA en cuanto a EXIGENCIAS DE EFECTIVO MÍNIMO y de INTEGRACIÓN de los mismos **han sido deliberadamente falseados** conforme surge de comparar los promedios de partidas extraídos de la contabilidad, con relación a los montos realmente cubiertos" (conf. fs. 1831).

Concluyó que, de haberse puesto de manifiesto esta maniobra con anterioridad, la consecuencia habría sido la exigencia temporánea de programas de ajuste y corrección. Destacó que para ello se ha previsto en la legislación de fondo la posibilidad que las entidades deban presentar planes de regularización y saneamiento (art. 34 de la L.E.F).

Al reseñar los desequilibrios indicativos de la cesación de pagos, la sindicatura concursal mencionó: el ocultamiento al BCRA de la imposibilidad material de cumplir con los requisitos de exigencias e integración de efectivos mínimos —indicadores de alerta— hasta la suspensión de actividades; la calificación de deudores con altísimo nivel de riesgo, a los que continuó asistiendo financieramente, como "en condición normal" para evitar castigos de resultados, bajo la forma de previsiones que reduzcan los capitales mínimos y la responsabilidad patrimonial computable. Afirmó que las asistencias financieras extraordinarias dispuestas por la autoridad de control -en momentos de crisis del sistema- no configuraban, por sí, sino una iliquidez temporaria. Sin embargo, señaló que si esa asistencia se agrega a hechos tales como el falseamiento de la información técnica dada a la autoridad de control -para evitar que se transparenten los incumplimientos de las relaciones mínimas exigidas- "la interpretación deberá ser necesariamente diferente" (fs. 1832).

8°) Que, sentado lo que antecede, cabe recordar que el Tribunal ha tenido oportunidad de señalar que la regulación de la actividad financiera y bancaria asumida por el Estado Nacional delega en el Banco Central de la República Argentina el llamado "poder de policía bancario", con las consiguientes atribuciones para aplicar un régimen legal específico, dictar normas reglamentarias que lo complementen y ejercer las funciones otorgadas (doctrina de Fallos: 319:110; 325:860).

A su vez, la Carta Orgánica del BCRA, según el texto vigente al momento de los hechos, establecía como función prin-

cipal de esa entidad la de preservar el valor de la moneda y, asimismo, vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras y demás normas que en su consecuencia se dicten (artículos 3° y 4°, inciso b, ley 24.144, texto original). La Carta Orgánica —en su texto actualmente vigente— establece que el ente de control tiene por finalidad promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social (art. 3 ley 24.144, según ley 26.739). La nueva redacción mantiene, entre otras funciones y facultades del Banco Central, la de regular el funcionamiento del sistema financiero y aplicar la ley 21.526 (artículo 4°, inciso a, ley 24.144, según ley 26.739).

9°) Que concordemente, la Ley de Entidades Financieras dispone en su artículo 4°, que dicho organismo tiene a su cargo la aplicación de ese cuerpo legal, con todas las facultades acordadas y le atribuye la función regulatoria y de fiscalización de las entidades financieras comprendidas en el artículo 2° de la ley 21.526.

Tiene dicho esta Corte que las atribuciones que la Ley de Entidades Financieras otorga al BCRA, constituyen potestades cuyo modo de ejercicio es discrecional, con el efecto de no encontrarse obligado al examen pormenorizado de todas las operaciones que se celebran en el mercado financiero. Del conocimiento que pueda éste adquirir a través de los informes que deben rendir las entidades sujetas a su fiscalización, no puede colegirse que la falta de objeción expresa traduzca en forma automática conformidad con cada una de las operaciones y, en con-

secuencia, que le esté vedada la revisión y eventual objeción ulterior (Fallos: 310:282 y 331:2382).

10) Que no debe perderse de vista que la finalidad y objeto tenidos en cuenta por las normas en examen es la preservación de la existencia y funcionamiento de la empresa financiera en dificultades, en tanto ello se encuentre en consonancia con los requerimientos del sistema en su conjunto y las razones de interés general (Fallos: 331:2382), en el contexto de lo que es previsible y racional.

11) Que sobre estas bases debe ser examinada la regularidad o irregularidad de la actuación del Banco Central en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que le imponen las leyes y reglamentos.

Al respecto, y habida cuenta de la conducta seguida por el BID, no puede dejar de considerarse que las entidades sujetas al control de aquél, tienen la obligación de dar acceso a su contabilidad, libros, correspondencia, documentos y papeles, a los funcionarios que dicho organismo designe para su fiscalización o para la obtención de informaciones (artículo 37 de la ley 21.526); y que esa obligación importa para aquéllas el deber de proporcionar información veraz y completa para reflejar el estado real de tales entidades.

12) Que, en lo relativo al reclamo resarcitorio de los actores, cabe recordar la doctrina de este Tribunal que establece que la pretensión de ser indemnizado por la falta de servicio imputable a un órgano estatal importa, para la parte

actora, la carga de individualizar y probar, del modo más concreto posible, el ejercicio irregular de la función, sin que resulte suficiente al efecto la referencia a una secuencia de hechos y actos, sin calificarlos singularmente, tanto desde la perspectiva de su idoneidad como factor causal en la producción de los perjuicios como en punto a su falta de legitimidad (conf. doctrina de Fallos: 328:2546; 329:2088; entre otros).

13) Que sobre el particular, resulta útil señalar que: a) los actores constituyeron depósitos a plazo fijo en la entidad financiera quebrada —y en el Banco de la Ribera C.L., absorbido por el BID el 15 de febrero de 1995—, cuyos vencimientos operaron entre abril y agosto de 1995, los cuales no fueron restituidos en las oportunidades acordadas (fs. 15/34); b) el Banco Central de la Republica Argentina realizó una inspección *in situ*, en el BID, el 20 de febrero de 1995; c) mediante la resolución 110 de la Superintendencia de Entidades Financieras del 14 de abril de 1995, se dispuso la suspensión total de las operaciones del BID por treinta días en los términos del artículo 49 de la ley 24.144, renovada sucesivamente, y se le requirió al banco comercial la presentación de un plan de regularización y saneamiento (cfr. fs. 80/82); d) el plan —presentado el 31 de julio de 1995— fue rechazado por el ente de control, quien encuadró al BID en las disposiciones del artículo 35 bis de la L.E.F. y dispuso la exclusión de activos y pasivos; e) mediante la resolución 481, del 16 de agosto de 1995, el Banco Central dispuso la revocación de la autorización para funcionar de la entidad financiera (v. fs. 83/87, 89/94, 95/110, etc.); f) su quiebra fue declarada el 24 de abril de 1996; el proceso tramita

ante el Juzgado de Distrito Civil y Comercial de la Segunda Nominación de la ciudad de Venado Tuerto, Provincia de Santa Fe (v. fs. 145/147), en cuyo marco los actores verificaron su acreencia, con causa en las inversiones a plazo fijo que dan motivo a esta controversia.

14) Que el ordenamiento financiero establece que la supervisión y el control a cargo del Banco Central respecto de las entidades financieras es ejercido sobre la base de la información que éstas deben proveer, en particular, sobre su situación patrimonial y las relaciones técnicas y monetarias exigidas. Por su parte, el síndico de la quiebra manifestó en su informe que la actividad de fiscalización del Banco Central es realizada, en una parte, mediante el acceso a información sistematizada que se exige que sea elaborada y suministrada por las entidades financieras, de conformidad con fórmulas impuestas (v. fs. 344).

Es relevante consignar que del citado informe —al que se ya se hizo referencia— surge que el BID ocultó el incumplimiento de las relaciones técnicas, disimulando los datos de rentabilidad y distorsionando la información enviada a la autoridad monetaria desde julio de 1994, con el objeto de cumplir formalmente con los requisitos exigidos por el ente de control, aun cuando en realidad no los satisfacía. El síndico remarcó la magnitud de las diferencias mensuales entre los datos informados y los emergentes de las registraciones contables de la entidad fallida (confr. fs. 345).

15) Que, precisamente, la cámara ponderó que los hechos y circunstancias que provocaron el estado de cesación de pagos del banco consistieron en el ocultamiento y la tergiversación de información al Banco Central, desde julio 1994 hasta la suspensión operativa de la entidad; la existencia de un contexto de crisis internacional —el denominado "efecto tequila"—; el otorgamiento de préstamos a empresas con altísimo riesgo de recupero; la calificación de esos deudores como "en condición normal"; la ausencia de instrumentación de operatorias de recupero de la cartera activa y el cambio de la posición de la entidad que, de oferente de préstamos interbancarios —denominados *call money*— se convirtió en un tomador neto de esas operaciones (v. sentencia, fs. 1831 vta./1832).

16) Que, en tales condiciones —como acertadamente se señala en el dictamen del señor Procurador Fiscal subrogante-, cabe concluir que las asistencias financieras extraordinarias habilitadas por la autoridad de control no resultan un fundamento apto para tener por acreditado el incumplimiento de las funciones encomendadas al Banco Central. En efecto, no fue suficientemente probada en la causa una gestión deficiente del mencionado organismo, si se considera que el BID fraguó la información técnica enviada a aquél, presentando de tal forma un estado irreal a la fecha en que fueron efectivizadas dichas facilidades que, vale aclararlo, resultan procedentes para satisfacer estados de iliquidez transitoria (art. 17, incisos b y c de la ley 24.144). Esta misma apariencia justificó que el 13 de febrero de 1995, la Comisión Nacional de Valores autorizara al BID a emitir obligaciones negociables por un monto de hasta U$S 50.000.000,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

por el plazo de cinco años, para ser sometidas a oferta pública, la que fue dejada sin efecto, recién el 25 de enero de 1996, a partir de la revocación de su autorización para funcionar como entidad financiera (confr. fs. 538/540 y 541/542).

De tal modo, no es irrazonable sostener que esas asistencias financieras fueron adoptadas para enderezar la situación del banco. A mayor abundamiento, el crédito del Banco Central por dichos conceptos fue verificado exitosamente en la quiebra del BID con privilegio absoluto y solo se encuentra actualmente en discusión el reconocimiento del privilegio especial (confr. fs. 1858 vta. voto en disidencia), sobre el que deberán expedirse los jueces de la causa como consecuencia del reenvío dispuesto por el Tribunal en Fallos: 332:2553.

17) Que, en consecuencia, la fecha de cesación de pagos fijada en julio de 1994 por el juez de la quiebra —al expedirse en el año 1999—, no logra modificar la conclusión expuesta, en tanto la situación de insuficiencia patrimonial del BID así como la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones, comenzó, en todo caso, a ser avizorada por el Banco Central a partir del 20 de febrero de 1995, al inspeccionarlo. En tal sentido, surge del informe del síndico que hasta ese momento la información provista por el BID continuaba siendo falseada (v. fs. 345).

18) Que, por otra parte, tiene dicho este Tribunal que para que medie responsabilidad del Estado debe existir una relación de causalidad directa entre la conducta estatal impugnada y el daño cuya reparación se persigue; asimismo, se ha es-

tablecido que quien reclama la correspondiente indemnización debe probar esa relación de causalidad (conf. Fallos: 332:2328; 328:2546, entre otros). En similar sentido, se ha expresado que la posibilidad de imputarle los daños que ha sufrido el actor, requiere, entre otros requisitos ineludibles que la mencionada relación de causalidad sea directa y relevante entre el actuar del Estado y el daño cuya reparación se persigue (doctrina de Fallos: 321:1776; 335:1433).

19) Que, en esa inteligencia, la genérica imputación de responsabilidad extracontractual apoyada en la autorización del Banco Central de la fusión por absorción de los bancos Aciso C.L. y de la Ribera C.L., no alcanza para tener por acreditado el nexo causal entre tal decisión y el daño que se invoca (confr. resolución BCRA 22 del 20/1/95, a fs. 786). Por lo demás, no puede soslayarse —como lo consigna la sala citando al sindico- que el BID llegó a estar entre las principales entidades financieras privadas del país, y entre las más importantes del sector cooperativo y que contó —inclusive hasta julio de 1994— con alta calificación técnica (fs. 1829). A lo dicho se suma que la cesación de pagos del fallido fue situada —como se señaló— en julio de 1994 y que las fusiones se concretaron en febrero del año siguiente, sin que se haya acreditado —como era exigible— que hubieran agravado la falencia.

De tal modo, si bien era obligación del Banco Central evaluar la conveniencia de la iniciativa, las características del proyecto, las condiciones generales y particulares del mercado y los antecedentes y responsabilidad de los solicitantes y su experiencia en la actividad financiera —artículos 7° y 8° de

la ley 21.526— lo concreto es que contaba con información falsa en relación con la solvencia y capacidad del BID para absorber a los bancos mencionados. Por otro lado, la difícil situación patrimonial de las dos sociedades absorbidas no fue ocultada por el ente de control sino que, por el contrario, fue resaltada en la resolución 22/95 que autorizó dicho procedimiento de reorganización (v. fs. 993/997). La absorción, sin embargo, importaba también una serie de ventajas para el BID, puestas de relieve en dicho acto administrativo (v.g. facilidades y beneficios vinculados con el efectivo mínimo, capitales mínimos, cargos por relaciones técnicas, asistencia especial, diferimiento de quebrantos, etc.).

20) Que, por último, cabe agregar que las altas tasas cobradas, en sí mismas, no tienen aptitud para constituir un indicador desfavorable en relación al proceder del demandado, máxime, ponderadas en el marco de la crisis internacional por la que atravesaba el sistema financiero hacia esa época, aunque sí lo es la previsión por incobrables que el aumento en los intereses generó, que no fue contabilizada por el BID (v. fs. 343).

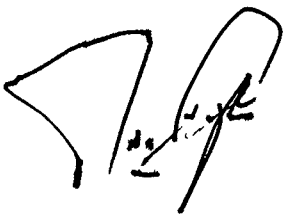
Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal subrogante, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se

-//-

-//-rechaza la demanda, con costas de todas las instancias al vencido (arts. 68 y 279 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA



ENRIQUE S. PETRACCHI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por **el Banco Central de la República Argentina**, representado por la Dra. **Graciela Liliana Cuneo Banegas**.

Traslado contestado por **Pedro A. y Silvia I. Cassone y María del Carmen Peralta**, representados por el Dr. **Ángel Fernando Girardi**, con el patrocinio letrado del Dr. **Eduardo Raúl Scolara**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Rosario, Sala B.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 1 de Rosario.**