

La Cámara Federal de Tucumán hizo lugar a un reclamo contra la Superintendencia de Seguros de la Nación (“SSN”) por considerar que dicho organismo de control incurrió en responsabilidad extracontractual ilícita por haber permitido la circulación y salida de la República de un ómnibus con una cobertura de seguros *exigua*. La cobertura en cuestión resulta de un contrato de seguro celebrado entre Giménez Viajes SRL y La Economía Comercial SA de Seguros Generales y conforme los términos de la Resolución número 25.281 dictada por la SSN. Esa resolución autorizó con carácter general, uniforme y obligatorio los elementos técnicos contractuales del “Seguro de Responsabilidad Civil del Transportador Carretero en Viaje Internacional por los Territorios de los países del Cono Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) cubriendo daños causados a personas y cosas transportadas.”

La cantidad de personas alcanzadas por la cobertura del referido contrato de seguro, la magnitud del accidente causa del reclamo que diera lugar al juicio y los avatares monetarios ocurridos desde la fecha del hecho y el pronunciamiento de la Cámara (2000 a 2014), derivó en un monto *exiguo* según lo calificó el Doctor Raúl David Ménder vocal de la Cámara que emitió el voto al que los restantes jueces de la sala adhirieron.

Se atribuye responsabilidad a la SSN por un ilegítimo poder de policía al haber dictado una norma que califica de ridícula, por haber autorizado un monto mínimo en la contratación del seguro y en consecuencia por ese accionar calificado de ilícito, se ha causado un perjuicio a los damnificados por el accidente, quienes por causa de la cobertura insuficiente no han sido adecuadamente resarcidos del daño sufrido. Entiende que la SSN debe responder por el daño causado al haber permitido la circulación y salida de la República del vehículo con la cobertura por un monto insuficiente.

El 6 de noviembre de 2018 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (“CSJN”) declaró admisible el recurso extraordinario interpuesto por la

SSN, revocó aquel pronunciamiento dejándolo sin efecto y dispuso se dicte un nuevo pronunciamiento acorde con lo resuelto por la CSJN.

No obstante, el acierto de la revocatoria del fallo, entiendo son varias las cuestiones que viene al caso destacar.

1. La función que la ley ha asignado a la SSN.

La actividad aseguradora está regulada por la ley 20.091 (de los aseguradores y su control), norma que ha dispuesto que su autoridad de aplicación es la SSN.

La CSJN ha sostenido que *“La Superintendencia de Seguros de la Nación es una entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Economía, que tiene por función el control de los aseguradores en toda la República, en lo relacionado con su régimen económico y técnico, en salvaguarda primordialmente, de la fe pública”¹.*

La actividad aseguradora resulta del ejercicio del comercio del seguro, contrato que, si bien se celebra y ejecuta entre privados, al ser la prestación del asegurador basada en la confianza, por cuanto se involucran sumas significativas de ahorro público (sus recursos son las primas percibidas de los asegurados), el control de esa actividad es un rol esencial del Estado y que lo ejerce a través de la SSN. Todo el andamiaje de control tiene por finalidad otorgar certeza y seguridad al asegurado (destinatario del sistema) que la prima pagada al asegurador será suficiente y bien administrada para que, a la hora de la ocurrencia del evento previsto en el contrato de seguro, cuente con los recursos suficientes para cumplir su obligación mediante el pago de la indemnización correspondiente. La administración adecuada de las reservas matemáticas constituidas por las primas pagadas por los asegurados es esencial para el buen funcionamiento del sistema asegurador.

¹ CSJN, 19-9-76 Córdoba Cía. Argentina de Seguros, ED 69-291, reiterado en CSJN 19-9-90 Reaseguradora Argentina SA. LL 1991-A-621

De ahí entonces que en el marco de la ley 20.091 corresponde a la SSN el (i) otorgamiento de autorización para operar a los potenciales operadores, la facultad de revocar las autorizaciones conferidas cuando las condiciones de la entidad exponen a riesgo al universo de sus asegurados que, ante la insolvencia de la entidad podrían ver frustradas sus expectativas al haber depositado su confianza en la aseguradora; (ii) el control de la administración de las reservas matemáticas permitiendo a la aseguradora una renta adecuada, segura y con la liquidez que la actividad requiere y (iii) la supervisión técnica de la actividad mediante el control de la suficiencia de primas² y la adecuación de los elementos técnicos contractuales (pólizas, notas técnicas y demás elementos que integran un contrato de seguro).

La aprobación de las condiciones contractuales tiene por finalidad autorizar a las entidades aseguradoras la celebración de contratos de seguro que, asumiendo los riesgos pertinentes, no exponga a la entidad aseguradora a compromisos más allá de los que corresponden al riesgo asumido y prima a percibir.

Esa es la función de la SSN en su condición de autoridad de aplicación de la ley 20.091 que regula la actividad aseguradora y que reitero, tiene por principal finalidad el control de la solvencia de las entidades aseguradoras y ello para preservar los intereses de los asegurados como destinatarios del sistema. Asignar otra función, como el fallo comentado lo insinúa, ejerciendo un poder de policía para vedar la circulación de vehículos con coberturas que a juicio del magistrado son insuficientes me lleva a formular algunas reflexiones.

De acuerdo con la clásica jurisprudencia de la CSJN -receptada ahora en la ley 26.944, de Responsabilidad del Estado-, el Estado únicamente es

² El artículo 26 de la ley 20.091 dispone que: *Las primas deben resultar suficientes para el cumplimiento de las obligaciones del asegurador y su permanente capacitación económico-financiera.* En el mismo artículo establece que: *La autoridad de control observará las primas que resulten insuficientes, abusivas o arbitrariamente discriminatorias.*

responsable por omisión (o sea, por no ejercer el poder de policía) si existe una norma que de modo expreso le manda al Estado a ejercer determinado control y, no obstante, ello el Estado omite hacerlo.

Es justamente lo expuesto por la Procuradora Fiscal Dra. Irma D. Garcia Netto al opinar que el recurso interpuesto por la SSN debe ser admitido y revocada la sentencia de la Cámara Federal de Tucumán al afirmar: *...en los supuestos donde se discute la omisión antijurídica en el ejercicio del poder de policía sólo le puede caber 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. -Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite".* Este criterio fue incorporado en el artículo 3º, inc. d), última parte, de la ley 26.944 -de Responsabilidad del Estado-, según el cual *"la omisión [estatal] sólo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado".*

De modo que, sólo podría válidamente responsabilizarse al Estado -más precisamente, a la SSN-, si la ley 20.091 incluyera "un deber normativo de actuación expreso y determinado" de impedir la emisión de las pólizas en cuestión y, también, la circulación del vehículo de que se trataba.

En otras palabras, para que haya responsabilidad de la SSN en el caso comentado, se debían dar dos requisitos: (i) por un lado, que la ley 20.091 contuviera una expresa norma que de forma clara y determinada mande a la SSN a impedir la emisión de las pólizas y la circulación de vehículos sin cobertura adecuada, y (ii) por el otro, que la SSN hubiera inobservado dicho deber. Los hechos relatados en el fallo no demuestran que se hubiera dado ninguna de las circunstancias que obligaran a la SSN a controlar las coberturas y la circulación de vehículos con coberturas inadecuadas.

Como bien señala el dictamen de la Procuradora, la conclusión contraria convertiría al Estado en un asegurador de todo hecho dañoso que se le atribuya. Un costo más al escandaloso e insostenible gasto público que padecemos los habitantes de la República Argentina.

Es una costumbre refleja la de recurrir al Estado para la solución de problemas de cualquier índole. Pretender que la SSN ejerza un control

sobre el tránsito como lo insinúa el fallo revocado, es impracticable e ilegítimo por cuanto si así fuera quienes tienen la responsabilidad de la conducción de la SSN incurrirían en un exceso de las funciones que la ley le ha asignado.

2. La cobertura calificada de *exigua*.

En el caso particular de la cobertura que nos ocupa, se trata de un seguro obligatorio cuya implementación deriva del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (“Acuerdo”) inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conforme los mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980 y que la Subsecretaría de Transporte de la Nación, en su condición de organismo competente³, puso en vigencia mediante la resolución 263/90⁴.

Del Acuerdo interesa destacar que su fundamento está expresado en uno de sus considerandos y en los siguientes términos: *Conscientes de la necesidad de adoptar una norma jurídica única que refleje los principios esenciales acordados por los Gobiernos signatarios, particularmente aquellos que reconocen al transporte internacional terrestre como servicio de interés público fundamental para la integración de sus respectivos países y el cual la reciprocidad debe entenderse como el régimen más favorable para optimizar la eficiencia de dicho servicio.*⁵

La obligación de cada país signatario de exigir el seguro resulta del artículo 13 y en los siguientes términos: *Las empresas de transporte por carretera que realicen viajes internacionales deberán contratar seguros por las responsabilidades emergentes del contrato de transporte, ya sea de carga, de personas y de su equipaje -acompañado o despachado- y la responsabilidad civil por lesiones o daños ocasionados a terceros no*

³ Artículo 58 del Acuerdo. 1. Los países signatarios designan como organismos nacionales competentes para la aplicación del presente Acuerdo en sus respectivas jurisdicciones a los siguientes: ARGENTINA. Secretaría de Transportes (Subsecretaría de Transportes Terrestres) ...

⁴ Publicada en el Boletín Oficial el 1° de febrero de 1990

⁵ De la Resolución 263/90 de la Subsecretaría de Transporte de la Nación que pone en vigencia el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conforme los mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980

transportados, de acuerdo a las normas que se establecen en el Anexo "Seguros" del presente acuerdo.⁶

Por último, hago notar que las características y lineamientos del seguro cuya obligación de su contratación resulta del artículo 13 citado, están incluidos en el Anexo III a la citada Resolución 263. El artículo 5 de ese anexo incluye las cantidades mínimas de las coberturas a otorgar en el marco del acuerdo al que adhirió la República Argentina. Tratándose de una obligación cuyo impacto excede nuestras fronteras, los montos de la suma aseguradas fueron expresados en dólares estadounidenses.

En ejercicio de la competencia atribuida, la Subsecretaria de Transporte dicta la resolución 263 regulando la forma y alcance de la adhesión de la República Argentina al Acuerdo. Es entonces donde entra la SSN como autoridad de aplicación de la ley 20.091 la encargada de plasmar en elementos técnicos contractuales acorde con lo requerido por el Anexo III de la resolución 263 que dicta la Resolución General 25.281 permitiendo así a que la República Argentina diera cumplimiento a los compromisos asumidos en el Acuerdo.

Siendo un acuerdo internacional y cuya finalidad ha sido justamente establecer normas homogéneas entre los países signatarios en materia de transporte, la autoridad en quien se le ha atribuido la responsabilidad del control de su cumplimiento es la aduanera en su condición de autoridad que controla la entrada y salida desde y hacia el extranjero. Es esa la autoridad que tiene la obligación de verificar la contratación del seguro previsto en el Acuerdo.

No puedo dejar de ponderar que, en el caso, estamos en presencia de un seguro obligatorio, en el cual la libertad de contratación sufre una limitación. La contratación del seguro es condición para llevar a cabo determinada actividad: por ejemplo, el del automotor para circular, el de transporte de pasajeros internacional para circular por la República y fuera de ella.

⁶ Artículo 13 de la Resolución 263 de la Subsecretaría de Transporte de la Nación.

Nada hubiera impedido que Giménez Viajes SRL contratara una cobertura adicional que la mantuviera indemne en caso de que el seguro obligatorio resultara insuficiente.

3. La duración del proceso.

Parece adecuado finalizar este breve comentario haciendo referencia al tiempo que ha demandado la subsanación de este juicio. El hecho causa del juicio ocurrió el 12 de enero de 2000, el 27 de diciembre de 2012 se dicta el fallo de primera instancia, dos años después el de Cámara y se llega a noviembre de 2018 en el que la CSJN dispone dejar sin efecto del fallo de cámara y mandar dictar nueva sentencia. 18 años litigando resultan inexplicables y más allá de las bondades de las coberturas de seguros, que en este caso han tenido impacto en los pasajeros transportados. Ignoro las razones de semejante demora, pero no cabe duda de que estamos en presencia de un perjuicio causado por una demora inexplicable de la tramitación de un juicio derivado de un accidente de tránsito, cuyas víctimas son ajenas las causas de su ocurrencia.

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2018