

**XXXV JORNADAS ACADÉMICAS DE LA COMISIÓN DE LA
ABOGACÍA JOVEN DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**



**“RESPONSABILIDAD DE LA SUPERINENDENCIA
DE SEGUROS DE LA NACION (SNN) EN LA
LIQUIDACION FORZOSA DE LAS COMPAÑÍAS DE
SEGUROS”**

Autora: Wanda Díaz. Abogada, inscripta al T° XXVIII y F° 592 del C.A.L.Z, Productora Asesora de Seguros. Matrícula: 88344. Email: wandaayelendiaz@gmail.com, Celular: 11 4145-2920, Domicilio: Lisando de la Torre 1989. Luis Guillon.

Tema: Responsabilidad de la SSN frente a los asegurados ante la liquidación forzosa de las compañías de seguros.

Comisión: Derecho de Seguros.

COLEGIO DE ABOGADOS DE LOMAS DE ZAMORA.

RESPONSABILIDAD DE LA SUPERINENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION (SNN) EN LA LIQUIDACION FORZOSA DE LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS.

Comisión: Derecho de Seguros.

Autora: Wanda Díaz. Colegio de Abogados de Lomas de Zamora. Abogada. Productora, Asesora de Seguros.

INTRODUCCION:

Desde hace varios meses, hemos observado un incremento significativo en la aparición del término "LIQUIDACIÓN FORZOSA", ya sea en los medios de comunicación, redes sociales o en conversaciones informales entre colegas abogados y productores de seguros. Frases como "X COMPAÑÍA SE LIQUIDÓ" han comenzado a resonar con frecuencia, lo que ha suscitado una reflexión acerca de un proceso que, hasta hace poco, parecía en desuso o cuya naturaleza no estaba completamente comprendida en relación con su marco legal. Ante esta situación, han surgido titulares que destacan:

***"SSN: Liquidación forzosa de Escudo Seguros.** la Superintendencia de Seguros de la Nación explicó que se encontraba sustanciando diversos procedimientos en orden a determinar la situación de solvencia y conducta de la compañía (inhibición de bienes, prohibición de emitir contratos de seguros y multas). No obstante, ello, y atento a lo relatado por el tribunal, el organismo de control dictó la liquidación forzosa para la entidad."* (1)

1. <https://www.revistaestrategas.com.ar/contenidos/9969/Liquidaci%C3%83%C2%B3n%20forzosa%0de%20Escudo%20Seguros>

“Final anunciado: revocan autorización para operar a Boston Seguros. Tras una seguidilla de sanciones debido a fuertes irregularidades, la Superintendencia de Seguros de la Nación le bajó el pulgar a Boston Seguros y le revocó la autorización para operar en seguros. La referida revocación de la autorización para operar implica su disolución automática y su inmediata liquidación forzosa.”
(2)

Es de público conocimiento que los abogados, en general, no estamos particularmente familiarizados con el término "LIQUIDACIÓN". Es común escuchar a colegas referirse a la situación de una compañía en términos de quiebra, como "tal compañía quebró" o "tal otra también". En ocasiones, me tomo la libertad de corregir estas expresiones, aunque en otras opto por no intervenir, considerando que este fenómeno merece un análisis más profundo.

Es importante que podamos distinguir entre una empresa que se encuentra afectada a un concurso o a una quiebra, y la liquidación específica de una compañía de seguros, ya sea de manera voluntaria o forzosa. Esta distinción es crucial, ya que la naturaleza del proceso de liquidación implica consideraciones particulares respecto a las responsabilidades que pueden surgir.

En este sentido, la diferencia entre una liquidación voluntaria y una forzosa evoca el espíritu de mi ponencia, centrándose en la posible responsabilidad del Estado Nacional y de la Superintendencia de Seguros ante hechos dañosos que deberían estar cubiertos por la responsabilidad civil de una compañía de seguros y que se suponen que deberían estar cubiertos en un proceso de liquidación. Estos procesos, ya sean voluntarios o forzados, suelen transformarse en juicios extremadamente prolongados, lo que disuade a muchos colegas de asumir la representación de los afectados, dado lo costoso del proceso y la dificultad de obtener una respuesta positiva, aunque sea de manera parcial, en la liquidación de la compañía aseguradora.

Es importante resaltar, tema que desarrollare mas adelante, que la liquidación de una compañía no solo impacta a la víctima directa del hecho dañoso, sino también al propio asegurado, quien confió en la protección ofrecida por su póliza y cumplió con sus obligaciones de pago.

Esto, por supuesto, plantea diversos interrogantes:

2. <https://100seguro.com.ar/final-anunciado-revocan-autorizacion-para-operar-a-boston-seguros>

*¿Es realmente la Superintendencia de Seguros firme en la regulación y control de las compañías?
¿Cuántas sanciones ha impuesto la Superintendencia antes de proceder a la liquidación forzosa de una compañía? ¿Qué medidas se podrían haber implementado para evitar llegar a una liquidación de una compañía que se disuelve sin bienes suficientes para responder ante los reclamos vigentes?
Son muchas las preguntas que surgen y que requieren una profunda reflexión.*

Por lo tanto, en el presente trabajo me propondré exponer una serie de argumentos que abordan la responsabilidad que recae sobre el Estado Nacional y la Superintendencia de Seguros en el contexto del proceso de liquidación forzosa de las compañías de seguros. Analizaré las implicaciones de dicha responsabilidad, así como los efectos que esta tiene en los asegurados y en el sistema en general, con el fin de ofrecer una visión más completa sobre este relevante tema.

PROCESO DE LIQUIDACION DE LAS COMPAÑIAS DE SEGUROS:

LIQUIDACION FORZOSA Y VOLUNTARIA.

Liquidación Forzosa:

La liquidación forzosa se inicia con la revocación de la autorización de funcionamiento de la aseguradora por parte de la autoridad de control, que es la Superintendencia de Seguros de la Nación. Esto puede deberse a situaciones como: insolvencia, incumplimiento de normativas o incapacidad de cumplir con sus obligaciones. A tener en cuenta varios puntos:

1. **Intervención Judicial:** Una vez revocada la autorización, la Superintendencia designa un liquidador, quien actuará bajo la supervisión de un juez ordinario. Este proceso se desarrolla bajo las disposiciones de la *Ley 20.091. LEY DE ENTIDADES DE SEGUROS Y SU CONTROL.* (3)

3. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20965/norma.htm>

2. **Apertura del Proceso:** El liquidador solicita la apertura del proceso de liquidación ante el juez. Se dictan medidas que incluyen la fijación de plazos para que los acreedores presenten sus créditos, la realización de bienes de la compañía y la publicación de edictos.
3. **Verificación de Créditos:** Los acreedores presentan sus pedidos de verificación, que son analizados por el liquidador. Se elabora un Informe Individual que se presenta al juez para la aceptación o rechazo de los créditos.
4. **Informe General:** Posteriormente, el liquidador presenta un Informe General donde se detallan las causas de la insolvencia, el activo y el pasivo de la aseguradora, y se identifican posibles actos que puedan ser revocados.
5. **Realización de Bienes:** Se procede a la venta de los bienes de la compañía para satisfacer a los acreedores, y se presenta un Informe Final que detalla las operaciones realizadas y propone la distribución de los fondos obtenidos.

Liquidación Voluntaria:

La liquidación voluntaria se inicia cuando la propia compañía de seguros, por motivos como la falta de viabilidad económica o decisiones estratégicas, decide cesar sus operaciones y proceder a su liquidación. Puntos más importantes:

1. **Convocatoria a Acreedores:** La empresa notifica a sus acreedores y puede convocar una asamblea para informar sobre su situación y los pasos a seguir.
2. **Nombramiento de un Liquidador:** Se designa a un liquidador que se encargará de gestionar el proceso de liquidación y de representar a la compañía ante los acreedores.
3. **Inventario de Bienes y Pasivos:** El liquidador realiza un inventario de los activos y pasivos de la compañía para evaluar su situación financiera y determinar la mejor forma de liquidar los activos.
4. **Verificación de Créditos:** Similar a la liquidación forzosa, los acreedores presentan sus créditos, que son verificados por el liquidador.
5. **Venta de Activos:** Se procede a la venta de los activos de la compañía para pagar a los acreedores, lo que puede incluir propiedades, inversiones y otros bienes.

6. **Distribución de Fondos:** Una vez realizados los activos, el liquidador propone un plan de distribución de los fondos obtenidos entre los acreedores, de acuerdo con los privilegios establecidos por la ley.
7. **Cierre del Proceso:** Finalmente, se presenta un informe de liquidación y se da por concluido el proceso, con la disolución formal de la compañía.

Ambos procesos de liquidación, tanto forzosa como voluntaria, requieren un manejo cuidadoso y el cumplimiento de las normativas vigentes para garantizar que los derechos de los acreedores y asegurados sean protegidos. La principal diferencia radica en la iniciativa del proceso: en la liquidación forzosa, es la autoridad de control la que interviene, mientras que, en la liquidación voluntaria, la decisión proviene de la propia aseguradora.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL ESPÍRITU DE LA LIQUIDACION

1. **Satisfacción de Acreedores:** El objetivo primordial de la liquidación es garantizar que los acreedores sean pagados. Esto implica vender los activos de la compañía y distribuir el producto de esas ventas entre los acreedores, respetando el orden de privilegios establecido por la ley.
2. **Cierre Ordenado:** La liquidación permite un cierre ordenado de las operaciones de la empresa, evitando que la situación se prolongue y que los activos se deterioren. Esto busca minimizar pérdidas.
3. **Transparencia y Legalidad:** El proceso de liquidación está regulado por la ley 20.091, lo que proporciona un marco de transparencia y protección para todos los involucrados. Esto incluye la intervención de un liquidador, que actúa de manera imparcial y bajo supervisión judicial.
4. **Recuperación de Activos:** La liquidación busca recuperar el máximo valor posible de los activos de la empresa. Esto no solo beneficia a los acreedores, sino que también puede ofrecer un remanente a los socios o accionistas, aunque esto es menos común.
5. **Protección de los Asegurados:** En el caso de las compañías de seguros, es crucial que la liquidación contemple la situación de los asegurados. La ley busca asegurar que, los reclamos de los asegurados sean considerados y atendidos.

Aunque el ideal es que la venta de los activos alcance para cubrir todas las deudas, en la práctica esto no siempre sucede. Muchas veces, las deudas superan el valor de los activos, lo que resulta en pérdidas para los acreedores, ya sean terceros o asegurados. Sin embargo, el espíritu de la liquidación es proporcionar un proceso justo y estructurado que intente maximizar la recuperación de los activos y minimizar el impacto negativo en todos los interesados.

Entonces...

¿Se puede reclamar responsabilidad civil al Estado nacional y a la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) en caso de liquidación de una empresa de seguros insolvente? (4)

La respuesta a esta pregunta puede variar, y hay diferentes enfoques. Sin embargo, solo uno de ellos es aceptado de manera general por la doctrina y la jurisprudencia, aunque no siempre de forma clara. Se puede afirmar que sí es posible reclamar, siempre que se cumplan los otros requisitos de responsabilidad, en las siguientes situaciones:

- a) **Responsabilidad de la SSN y el Estado:** Cuando el órgano de control actuó de manera incorrecta.
- b) **Responsabilidad de la SSN y el Estado:** Cuando no actuaron cuando tenían la obligación de hacerlo.

Sin embargo, la respuesta no es tan clara si consideramos el siguiente escenario:

- c) **Responsabilidad de la SSN y el Estado:** En todos los casos de liquidación de una empresa de seguros que está en insolvencia, ya que, según la estructura del control estatal, esta situación no debería ocurrir sin un mal ejercicio de ese control.

La diferencia entre estos casos es sumamente importante.

En los dos primeros supuestos, hay que demostrar que el Estado actuó de manera incorrecta o que no actuó cuando debía, y que eso causó un daño.

4. La responsabilidad del estado y la superintendencia de seguros de la nación por la liquidación de las empresas de seguros por Miguel Angel Piedecosas.

En el tercer supuesto, si se comprueba que una empresa de seguros se liquidó sin dinero, la responsabilidad del Estado se da automáticamente. Esto se debe a que solo cuando el Estado falla en sus deberes de control puede darse la liquidación de una empresa de seguros insolvente.

Volviendo al tema de la posibilidad de reclamar responsabilidad de la SSN y del Estado, se puede afirmar que, en los dos primeros casos, toda la doctrina acepta esta posibilidad. En cambio, no hay posturas que acepten la responsabilidad automáticamente en el tercer caso, ya que siempre se requiere probar que hubo una acción incorrecta, una omisión dañina o, en otros términos, una falta de servicio. Según esta visión, habría responsabilidad de la SSN y del Estado en todos los casos en que se liquida una empresa de seguros que no puede cumplir con sus obligaciones.

Es importante aclarar que el análisis sobre la posible responsabilidad de la SSN y del Estado nacional se centra en el caso de una empresa de seguros que está en proceso de liquidación y no tiene recursos económicos para cumplir con sus obligaciones.

En la mayoría de los casos, se trata de una liquidación forzosa, no voluntaria, debido a la falta de liquidez por parte de la compañía, ya que *"la protección de los intereses de los asegurados así lo exige"*.

Es relevante señalar que esta exclusión de la ley concursal se aplica a todos los casos, tanto voluntarios como forzosos. Esto fue establecido por la Cámara Nacional, sala E, el 10 de mayo de 2000, en el caso "I. A. B. Compañía de Seguros SA s/Concurso preventivo" (5). En esa resolución se afirmó que *"la norma del artículo 5° de la ley 24.522, que permite la presentación en concurso de las personas jurídicas en liquidación, queda desplazada por la ley 20.091 y por el artículo 2° del propio régimen concursal, que excluye específicamente a las entidades reguladas por la ley 20.091"*.

Por lo tanto, estamos ante una empresa de seguros que ha sido liquidada por la SSN y no tiene recursos para cumplir con sus obligaciones. Esto resulta en que los asegurados no reciben la cobertura esperada y los damnificados no obtienen la indemnización que les corresponde. Este tipo de situación ha sido siempre motivo de preocupación en todo el mundo, y no es exclusivo de Argentina.

5. https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/v2/legislacion2_s.asp?id=85&base=99&indice=

En España, incluso después de los cambios en el sistema que han ofrecido soluciones, se sigue advirtiendo que uno de los casos más claros donde se ven amenazados los derechos e intereses de los consumidores de seguros es cuando las empresas de seguros, potencial o realmente, pierden su capacidad de solventes. Al no poder cumplir sus compromisos, dejan desprotegidos a los asegurados y a terceros afectados, quienes no reciben las indemnizaciones prometidas en caso de siniestro.

La responsabilidad de la Superintendencia de Seguros de la Nación en Argentina, en casos donde los activos de una compañía de seguros no alcanzan para cubrir las indemnizaciones, es compleja y multifacética. Aquí hay algunos puntos importantes a considerar:

1. Rol de la Superintendencia: La Superintendencia de Seguros tiene la responsabilidad de regular y supervisar a las aseguradoras para controlar su solvencia y el debido cumplimiento de las normativas. Esto incluye la evaluación de la situación financiera de las aseguradoras y la toma de medidas preventivas para proteger a los asegurados y acreedores.

“ARTICULO 58.- Cuando un asegurador infrinja las disposiciones de esta ley o las reglamentaciones previstas en ella o no cumpla con las medidas dispuestas en su consecuencia por la autoridad del control, y de ello resulte el ejercicio anormal de la actividad aseguradora o una disminución de la capacidad económico-financiera del asegurador o un obstáculo real a la fiscalización, será pasible de las siguientes sanciones, que se graduarán razonablemente según la conducta del asegurador, la gravedad y la reincidencia:

a) Llamado de atención;

b) Apercibimiento;

c) Multa de hasta cien mil pesos (\$ 100.000.-);

d) Suspensión hasta de tres (3) meses para operar en una o más ramas autorizadas o revocación de la autorización para operar como asegurador, en los casos de ejercicio anormal de la actividad aseguradora o disminución de su capacidad económico-financiera.

El asegurador no podrá alegar la culpa o dolo de sus funcionarios o empleados para excusar su responsabilidad.”(6)

2. Prevención y Supervisión: Si se demuestra que la Superintendencia no cumplió adecuadamente con su rol de supervisión —por ejemplo, al no identificar señales de insolvencia a tiempo— podría argumentarse que tiene alguna responsabilidad en la falta de fondos disponibles para cubrir indemnizaciones. Esto podría ser objeto de un análisis en caso de que se inicie un reclamo legal.

EL DAÑO

La configuración del daño es fundamental para determinar la procedencia de la reclamación de responsabilidad. Según la doctrina y jurisprudencia, el punto de partida se sitúa en la existencia del daño.

Para *el asegurado*, el daño se manifiesta cuando la aseguradora incumple con el pago de la indemnización o prestación acordada; Para un *tercero damnificado*, el daño surge en el momento en que la aseguradora no efectúa el pago correspondiente, debido a su insolvencia; *para el damnificado en una reclamación de responsabilidad civil*, cuando el asegurado no pague la condena judicial firme y la aseguradora tampoco lo haga, en cumplimiento de la sentencia firme. (7)

En este contexto, se establece que debe repararse todo el daño causado, conforme al principio de *reparación integral*.

6. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20965/norma.htm>

7. *Revista de Derecho de Daños // Responsabilidad del Estado*.

Para que la acción sea procedente, es imprescindible que se demuestre la insolvencia de la aseguradora, lo cual se evidencia con la ejecución de una sentencia firme incumplida. Este daño debe estar relacionado causalmente con la omisión, la actuación incorrecta o acto ilícito omisivo de control del Estado. En el caso de tratarse de una responsabilidad objetiva, sólo podría eximirse de responsabilidad por causa de fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero.

Stiglitz (8) ha afirmado que *"nuestra doctrina ha señalado que el daño se configura por la imposibilidad del asegurado o de un tercero de percibir el cobro de la indemnización o prestación debida, y que el resarcimiento se extiende a los daños que tengan como causa adecuada las acciones u omisiones de control por parte del Estado"*.

La frase que expone Stiglitz nos trae dos ideas clave sobre la responsabilidad en el ámbito de los seguros y el rol del Estado:

1.- **Configuración del daño:** Se establece que el daño es una realidad cuando el asegurado o un tercero no pueden recibir el pago de la indemnización o la prestación que les corresponde según el contrato de seguro. Esto implica que la falta de cumplimiento por parte de la aseguradora genera un perjuicio tangible para estas personas. Es decir, el daño no es solo teórico; se materializa en la incapacidad de recibir el beneficio que les debería ser otorgado.

2.- **Extensión del resarcimiento:** Además, señala que el resarcimiento por estos daños va más allá de la simple falta de pago de la aseguradora. Incluye también los daños que resultan de acciones o fallas en la supervisión y control por parte del Estado. Esto significa que, si el Estado no cumple adecuadamente con su deber de regular las aseguradoras, y esto contribuye a que los asegurados no reciban lo que se les debe, el Estado podría ser considerado responsable por los daños que esa omisión cause.

8. https://ccycn.congreso.gob.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/laplata/pdfs/112_Gabriel_stiglitz.pdf

En resumen, el autor nos explica la importancia de la protección de los derechos de los asegurados y terceros damnificados, y destaca la responsabilidad tanto de las aseguradoras como del Estado en garantizar que se cumplan esos derechos. La falta de acción de uno puede amplificar los daños sufridos por los otros, lo que sugiere una interconexión entre la responsabilidad del sector privado y la supervisión pública en el ámbito asegurador. Nos invita a reflexionar sobre la necesidad de un marco regulatorio efectivo que proteja a los ciudadanos de los efectos negativos de la insolvencia de las aseguradoras.

CONCLUSION:

En conclusión, es fundamental reconocer el papel crucial que desempeña el Estado, a través de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), en el control del sistema asegurativo en Argentina. Este control no solo implica la supervisión de las empresas de seguros, sino que también conlleva la responsabilidad de prevenir situaciones de liquidación específicamente forzosa que puedan perjudicar a los asegurados y a la comunidad en general. Las facultades conferidas a la SSN trascienden lo meramente administrativo y se convierten en obligaciones legales que deben ser cumplidas para asegurar la estabilidad del sistema. Este cumplimiento es vital para proteger los derechos tanto de los asegurados como de los terceros damnificados.

El incumplimiento de estas obligaciones por parte de la SSN puede dar lugar a acciones judiciales por parte de particulares que se ven afectados por la inacción de la autoridad. Un ejemplo claro de esta responsabilidad es el caso de la reducción del capital mínimo, donde la SSN debe exigir su regularización en un plazo determinado. Este deber no puede ser visto como una simple opción, sino que debe ser considerado como una obligación esencial. La falta de cumplimiento en este aspecto no solo afecta la confianza en el sistema asegurativo, sino que también genera una omisión que compromete la responsabilidad tanto de los funcionarios involucrados como del Estado en su conjunto.

Esta realidad resalta la urgencia de implementar enfoques alternativos que permitan abordar de manera efectiva el problema de fondo: la necesidad de que la actividad aseguradora sea verdaderamente segura y eficaz.

Para lograr esto, es esencial que las empresas de seguros cumplan con sus obligaciones de pago, lo que garantiza la confianza del público en el sistema. Asimismo, en caso de que una aseguradora enfrente problemas de insolvencia, debe existir un mecanismo que proteja subsidiariamente los derechos de los afectados. Esto podría incluir la creación de sistemas de compensación que aseguren que los damnificados reciban la protección que les corresponde.

El incumplimiento de estas responsabilidades por parte de la SSN y las aseguradoras no solo va en detrimento de los derechos de los ciudadanos, sino que también socava un principio básico de la ley de seguros: el contrato de seguro debe proporcionar seguridad y protección efectiva a quienes dependen de él. Este principio es esencial para establecer un marco claro de derechos y obligaciones entre las partes involucradas, promoviendo así una relación de confianza y responsabilidad en el sector asegurativo.

"Hay contrato de seguro cuando el asegurador se obliga, mediante una prima o cotización, a resarcir un daño o cumplir la prestación convenida si ocurre el evento previsto."

Art 1 Ley 17.418.

PROPUESTAS:

De acuerdo a lo planteado, propongo las siguientes medidas:

1. Es fundamental establecer la ***acción directa del damnificado frente a la aseguradora***. Esto permitiría que las personas afectadas puedan reclamar directamente a la compañía de seguros, se saca del medio al asegurado facilitando así el acceso a la compensación que les corresponde en caso de un siniestro.
2. Se debe promover la **objetivación de la responsabilidad de la aseguradora**. Esto implica que las compañías de seguros sean responsables de manera clara y efectiva por los daños causados, sin poder evadir su responsabilidad mediante tecnicismos legales. Es decir, la compañía responde siempre, si hubo dolo o culpa grave por parte del asegurado luego podrá repetir contra este.
3. Propongo la **constitución de una Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras**. Esta comisión tendría la función de supervisar y gestionar la liquidación de aseguradoras en caso de insolvencia, asegurando que los derechos de los asegurados y terceros sean respetados. La existencia de un ente especializado en esta área facilitaría un proceso más ordenado y equitativo en situaciones de crisis y colaboraría en el control que ejerce la SSN y el Estado.

Estas propuestas están orientadas a fortalecer la confianza en el sistema asegurativo, garantizar la protección de los derechos de los asegurados y terceros y, en última instancia, contribuir a la estabilidad económica y social del país.