



Asociación Internacional de Derecho de Seguros
Sección Uruguaya

**REGIMEN DE CONTRALOR DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA:
SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURA
DE ACUERDO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGUROS.**

DR. MIGUEL PEZZUTI

Conferencia desgrabada

Dra. Geraldine Ifrán Moderadora

Buenas tardes a todos es un gusto para AIDA recibirlos en esta sección de la tarde. Ahora vamos a empezar con la charla dedicada a tratar el régimen de contralor de la actividad aseguradora, la situación actual y también tener un panorama de la regulación que se está planteando a nivel de este anteproyecto.

En primer lugar deseo plantearles las sinceras disculpas de la Dra. Cristina Vázquez que era quien había aceptado gustosamente participar en estas jornadas, pero imprevistamente le surgió un viaje al exterior y le ha sido imposible estar con nosotros.

Ella enfáticamente recomendó a su colega y experto también en derecho administrativo el Dr. Miguel Pezzuti, quien también rápidamente aceptó participar y darnos su visión como experto en Derecho Administrativo sobre este tema.

Brevemente les voy a comentar en forma muy sintética su currículum, Miguel Pezzuti está en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, también es profesor en la Universidad de Montevideo en la Maestría de derecho administrativo económico, es profesor de derecho administrativo en la Universidad de la Empresa, es Coordinador del Anuario de Derecho Administrativo, asesor externo empresarial del Banco de Previsión Social.

Sin más le dejo la palabra a Miguel.

DR. MIGUEL PEZZUTI.

Buenas tardes, estamos saturando graciosamente el ambiente con el sonido.... Dos aclaraciones necesarias, una ya la hizo la Dra. Geraldine: no soy la Doctora Vázquez, esa era la primera aclaración (risas)

El cambio no es beneficioso para ustedes, la segunda un poco a modo de introducción en este desafío.

Es un buen ejercicio razonar acerca de lo que el Estado puede hacer, cual es el ámbito de regulación, ciertamente teniendo presente cuales son los límites y las especificidades de una particular área de actividad como la de los seguros. Hecha esta aclaración, ahora podemos entrar en el tema, porque uno aprende de los errores, cuando era joven me pasó llegar tarde a una licitación (no se lo deseo a nadie) pero llegamos tarde porque no teníamos un elemento del exterior, el socio de la firma donde trabajaba, un contador muy formal nos dijo algo que se me quedó grabado toda la vida: a veces es bueno meter dentro de una caja una milanesa en dos panes y presentarla.

Bueno, yo vengo a presentarles la milanesa en dos panes.

Las observaciones que podamos hacer serán a título de reflexión para señalar algunas cuestiones que hemos visto particularmente en el proyecto.

Para llegar a éste es plantear algunas cuestiones sobre los desafíos de un sector determinado. Nos pasó hace unos días en el Ministerio de Turismo donde se está elaborando un proyecto de ley y algunas de las experiencias y reflexiones que en los colectivos se generan es bueno poder trasladarlas.

Luego analizar los puntos centrales sobre el control estatal, sus alcances en términos generales y dogmática, análisis de la evolución sectorial, qué es lo que el Estado hace, además de controlar, y finalmente algunos principios básicos en materia de sanciones. Como veremos hay muchos de estos principios básicos que en la ley no tienen artículos específicos; pero después del razonamiento que hagamos juntos, algunos de estos principios pueden ser una herramienta para razonar si no es conveniente incorporarlos al proyecto.

Luego iremos directamente a la actividad aseguradora y veremos muy brevemente algunos antecedentes de ésta desde la perspectiva de la regulación del control del proyecto.

Primera dificultad: cuando encaramos una modificación o un proyecto de ley: me permito citar a un maestro, el Prof. Mariano Brito, dice: estamos cada vez más en presencia de fenómenos de modificación de las leyes, cada vez más complejas, cada vez más técnicas, cada vez informadas por la voluntad gubernamental (que el ciudadano, agrego yo, no reconoce su propia voluntad) al encarar un proyecto de ley viene un proceso multidisciplinario, pero después viene un proceso jurídico porque al final del día es lo que no podemos perder de vista es que sea confiable y segura su aplicación. Por lo tanto los aportes desde distintas técnicas, uno ve que terminan predominando en los textos legislativos, a veces cuando se trata de normas sobre cuestiones de género se pone el énfasis en los/las por ejemplo los trabajadores/as, y ahí está el predominio de una disciplina, por ejemplo de la sociología o el trabajo social, en materia de economía esto es moneda corriente. Lo cierto es que las leyes deberían tener

la prudencia de entender que van a terminar siendo interpretadas por Jueces, por lo que la técnica jurídica es más que relevante.

Pero también lo es la participación de los sectores involucrados por eso es importante que haya tenido un período de discusión con los ámbitos académicos y con los interesados, algún autor decía que es mucho más fácil que las normas se cumplan si todos se han comprometido en su formulación. Es un dato relevante a tener en cuenta.

¿Qué entendemos por control administrativo? Si vamos al diccionario la definición básicamente está asociada a la comprobación, fiscalización e intervención. Pero hay en el concepto de control otras acepciones que vamos a ver al final del recorrido porque involucran no sólo revisar lo que ya existe sino incidir en la conducta de aquel que está siendo controlado y orientarlo con un criterio mecanicista que impone al dominio, mando o preponderancia o regulación. Con lo cual control y regulación están vinculados directamente.

El control administrativo es un camino de dos vías. Porque en las relaciones entre las partes cuando una tiene el poder de controlar a la otra básicamente el poder implica la idoneidad o la irrelevancia del querer ajeno. En cambio en el poder de controlar que tiene la administración pública tiene un camino de dos vías: el poder que tiene la administración es a su vez objeto de control, el que ejerce el estado, tiene un balisamiento que debe ser respetado. No es una actividad libre, que se puede ejercer sin ataduras, sino que está ajustada a ciertos principios y por tanto también va a ser controlada por el administrado que está siendo controlado.

El control implica otro factor importante, donde se maneja el conflicto entre el poder y la libertad, y lo que tenemos que tener presente es que en este conflicto de la pérdida de libertad hay un principio legal previo que es el principio de legalidad.

No hay restricción de la libertad sin una ley que lo establezca y sólo una ley puede limitar la libertad y el ámbito de actuación de los particulares. Esto también podríamos ponerlo en el principio de subsidiariedad, que no es una cuestión menor y que a veces es soslayado por los textos legales. Sin embargo en algunas actividades esa libertad está acotada porque se trata de algunas actividades que han sido reservadas al Estado o a un determinado sector y ello como implica un beneficio más, también puede implicar algunos privilegios en menos; por tanto esta es una cuestión para analizar.

Otro punto es la relevancia del control a la verdad material, la ley podrá controlar los hechos tales y como ocurrieron, no existe discrecionalidad por parte de la administración. La discrecionalidad refiere al juicio de valor que se hace después. Así que la ley establece ajuste a la verdad material, salvo que otra ley establezca un principio distinto.

En materia de control reiteramos la relevancia de la aplicación de los principios del derecho administrativo: el Estado no actúa en el ámbito de la libertad, lo hace en el ámbito de la especialidad, se refiere a ella la materia y en el cuántum de los poderes jurídicos que le son asignados.

Hay algunos temas que nos generan algunas dudas, uno es el del control y el deber de colaboración. Hasta dónde estoy obligado a colaborar con la administración, hasta dónde es necesario que los particulares veamos muchas veces invertida la carga de la prueba cuando las normas legales nos obligan a demostrar que somos inocentes. Esto

tiene que ver con el ámbito especial de la actividad de que se trate. Hace algún tiempo un colega que ahora trabaja en la URSEA, se ve en la dificultad de estar del lado del mostrador que implica ser el regulador, y de alguna manera plantearse algunas cuestiones que desde la cátedra no lo hacía, hasta dónde llega el derecho a no inculpinarse, por ejemplo, en aquellos casos de una actividad regulada. El derecho a no auto inculpinarse es un derecho básico.

De todas maneras el derecho puede establecer ciertas consecuencias negativas si no se colabora y, por lo tanto, a partir de esas consecuencias establecer a la colaboración como una verdadera carga, si no se cumple con ella podrá atenderse a determinadas circunstancias negativas.

También el control tiene que estar regulado con el ajuste a los hechos motivantes, en el derecho administrativo no hay lugar para el milagro, los hechos son lo que son, están especificados en el control como elementos constatados ciertos y no imaginados o intuitivos. En el control lo que debe priorizarse es la búsqueda de elementos materiales contundentes que lleven a la conclusión segura de que se está basando en fundamentos ciertos y concretos. No hay que olvidar que la administración si omite estos principios se puede ver enfrentada a juicios de anulación de sus actos y de responsabilidad.

Las excepciones a la verdad material sólo pueden provenir de la ley.

Finalmente algunas cuestiones que hay que tomar en cuenta como la impulsión de oficio. El Estado puede tomar algunos poderes que le fueron dados para gestionar el interés común y buscar su satisfacción, cuando al Estado se le dan determinados poderes, el ordenamiento le va a exigir que los ejerza y como decía De Mello un autor brasilero, él invierte, dice deber poder, primero el deber y para ello se le confiere el poder.

El control y la eficacia. El poder está relacionado con el objeto a ser controlado. Está enraizado con la idea que la actuación administrativa debe satisfacer las normas que busca cumplir en un tiempo adecuado sin someter a los particulares a exigencias o expectativas irracionales. Esto surge de lo más alto de nuestro ordenamiento jurídico, del artículo 172 de la Constitución y especialmente porque está dado en el Pacto de San José de Costa Rica, artículo 8vo, cuando refiere a que toda persona tiene derecho a estar sometida a un proceso de duración razonable, claro, a veces las normas no lo facilitan. Por ejemplo, cuánto tiempo debe durar un sumario al que está sometido un director de una entidad que está siendo objeto de eventual sanción por parte del Banco Central, hasta no hace mucho tiempo teníamos una norma que establecía que los sumarios, transcurridos dos años quedaban automáticamente sin efecto. Esta norma fue derogada en el Decreto 420/2007 y esto también generó alguna discusión en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo donde funcionarios de instituciones sometidas al control del Banco Central, alegaron que había un procedimiento que había excedido el plazo aún en ausencia de la norma. Lo que dijo el Tribunal es que no aplicaba el límite de dos años tarifado, puede durar más. Pero tiene que ser un tiempo razonable, para la complejidad del asunto diligenciado.

Sayagués, hablaba del control sobre la base de ciertos elementos. Si ustedes los miran, tanto él como Cagnoni, hacen una identificación de elementos que tienen dos núcleos centrales. El primero es el de la competencia del órgano que actúa. Integra la materia, las actividades y los poderes jurídicos que se van a controlar. Por otro lado el procedimiento. Cómo se va a desarrollar.

¿Los procedimientos tienen que estar en la ley? Ciertamente que un procedimiento otorga mayores garantías pero tiene como aspecto negativo la circunstancia de la fijeza lo que no permite a la administración desarrollar adecuadamente las actividades. Nosotros no tenemos una ley general de procedimiento administrativo y parece que no es necesario a nivel dogmático que estén en la ley, pueden estar en los Reglamentos.

Pasemos al segundo punto: habíamos hablado, control por un lado y regulación por otro. A principios del siglo XX, el derecho administrativo se basaba en la escuela francesa, estaba referido al derecho público. Al ser así algunos autores lo criticaban porque si era un servicio público bastaba con que lo hiciera un funcionario público en cualquier lugar. Con este criterio es servicio público la Suprema Corte de Justicia y un heladero. Sayagués acotó la idea de servicio público. Como él lo identificó era uno de los aspectos del Estado. Son aquellos servicios que involucran necesidades impostergables de la población y que son fijados en un régimen de derecho público para ser prestados con regularidad. Los seguros no son ni por asomo un servicio público, visto por Sayagués.

El Estado es el dueño del servicio público, los particulares accedemos a prestarla sólo cuando el Estado lo concede. Esto decía la doctrina clásica. En Uruguay todavía no nos hemos desembarazado de esa doctrina clásica, sin embargo buena parte de la doctrina reconoce la relevancia de algunos pensamientos que vienen del exterior, principalmente desde Europa, porque a raíz de las modificaciones que sufren los servicios estatales, el Estado se retira, deja de ser el prestador, y pasa a garantizar que el servicio se preste. Se dedica a establecer las condiciones para que todos accedan al servicio. Por eso muchos autores dicen que el servicio público es un término polisémico, es un término que tiene muchas acepciones. Para algunos servicio público es todo lo que presta el Estado sobre la base de un régimen de derecho público. Para otros es todas las actividades que el Estado presta independientemente de que sea o no en régimen de derecho público. Por lo tanto desde Europa la visión fue dejemos de hablar de derecho público y hablemos de servicio universal. Durán Martínez en un trabajo que publicó en la Revista La Ley y que refleja unas jornadas que se realizaron en 2010, sostiene que pasamos de servicio público a la idea de servicio de interés económico. Esto no es nuevo Sayagués ya la había identificado al decir que hay actividades que la pueden practicar los particulares por derecho propio, yo Estado lo que hago es reservarme el mercado y para que accedan tienen que cumplir con determinadas condiciones. Sayagués mencionaba el de las farmacias; yo no puedo poner una farmacia sin una habilitación. No puedo poner un taxímetro si no tengo un determinado permiso. Esas son actividades reguladas porque en ellas hay un especial interés general y al final nos podemos preguntar si estos conceptos pueden alcanzar a los seguros. Podemos concluir que los seguros hoy están dentro de una categoría de servicio de interés económico general que no son prestadas solo por el Estado pero éste se preocupa en que la población tenga ciertas garantías.

Parecería que hay algunas notas presentes. Por ejemplo en los seguros de accidentes de trabajo estamos frente a una actividad que es de interés general sólo que como está monopolizada, no da problemas. En el SOA, está claro que hay un interés general. Está claro que el hecho de que sea obligatorio es una restricción a la libertad individual, está claro que esa libertad individual solo procede cuando media el interés general. La incidencia del Estado es más intensa. Coincidiendo con un trabajo que presentó el Dr. Diego Ferrés, que sostiene que la actividad aseguradora está dentro de lo que podíamos catalogar como servicios económicos de interés general.

Me permito hacer una disgregación, Brito decía que el interés general es seguridad, el primero de los derechos de la vida es el de estar seguro. La idea que en la vida no ocurran hechos que me la cambien de forma determinante. Cada vez más es frecuente que se acerca a un derecho humano, sobre esa base podríamos enumerar como se van agregando derechos para transmitir seguridad y certeza. No se si se enteraron que PLUNA quebró y cuando lo hizo había mucha gente que estaba por subir a un avión y mucha gente que estaba por volver a su casa. Hay mucha gente que lo compró en una Agencia de Viaje y va a reclamar allí, las agencias de viajes tienen que tener seguro, las aerolíneas no. Entonces, cómo brindamos seguridad. Allí ya hay un sector gremial empresarial que propuso por qué no pensamos en crear un fondo de garantía. Si mañana las agencias vendieron un pasaje, puedan brindar seguridad.

Cuando hablamos de actividades donde el interés general se involucra especialmente, eso puede generar mayor restricción a la libertad.

En esta parte voy a seguir algunos razonamientos de la Doctora Vázquez, sobre seguridad jurídica, ella expuso sobre la idea del estado garante y de la regulación económica. Dice la regulación de los servicios de interés público se liga al interés del usuario. Primer tema importante. A mayor vinculación del interés general mayor es la necesidad de garantizar los derechos del usuario. Esto para las empresas supone un desafío. El Estado busca garantizar una asistencia efectiva que asegure la asistencia digna y seguridad en los servicios. Sólo el Estado lo puede garantizar si a su vez la actividad que está regulando está en condiciones de subsistir en esa regulación. Si no fuera así seguramente los usuarios pierdan, porque los prestadores pueden perder rentabilidad. El Estado va a intervenir sea como prestador o regulando y fiscalizando.

En Uruguay el Estado actúa como garante básicamente con la idea de agencias reguladoras que fue extraída del derecho anglosajón y llamamos unidades reguladoras. Dentro del Banco Central tenemos ámbitos de regulación.

Pero el Estado diferencia distintos peldaños, diseña políticas y dentro de éstas realiza una regulación técnica, jurídica y económica, Finalmente la fiscalización.

Las políticas son diseñadas por el Poder Ejecutivo, esto surge de la Constitución, es el que básicamente tiene el poder de delinear la actividad económica.

Pero hay otros niveles de regulación, que puede ser constitucional con la reforma de 2004 tenemos una regulación del sector agua, claramente sólo puede ser provista por el Estado.

En la ley tenemos pautas de regulación porque sólo ésta puede restringir los derechos individuales y establecer niveles de desigualdad.

Finalmente el Poder Ejecutivo reglamenta las leyes y el regulador es el que va a generar los elementos técnicos para llevarla a cabo.

La Doctora Cristina Vázquez distingue dos categorías de control: la actividad normativa en la que el gobierno condiciona, corrige, altera los parámetros naturales y espontáneos del mercado, pero también desde lo económico es la posibilidad de influir sobre el mercado. Esto podría crearlo la competencia pero sucede que normalmente el mercado no es siempre eficiente. Algún autor argentino sostuvo que las normas a la regulación de la competencia, son a la economía lo que la separación de poderes es al poder político. Es una forma de dividir el poder para que no se abuse de él.

Se trata de garantizar la satisfacción de todos los involucrados.

Aparece la figura del regulador y el regulador tiene unos cuantos líos, tiene que ser independiente, normalmente su designación no debería depender del poder de turno. Si ustedes ven muchas de las normas que regulan a sus integrantes establecen que éstos estarán más tiempo que un período de gobierno en el ejercicio de sus funciones.

También se les requiere independencia frente a los controlados, porque de esta manera se garantiza que no se transforme en el poder de los lobbies económicos. Esto trae otra cuestión que es la intervención de los usuarios. Vemos que hay delegados participando en lugar de los usuarios, lo que tiene que un mayor nivel de participación garantiza una mayor independencia. Esto debe ser manejado con mucho cuidado la forma de designación de los intereses de los usuarios es fundamental, porque si ponemos a alguien que no los representa, estamos generando una corporación que no es representativa.

Se requiere imparcialidad. La profesora Cichero de Argentina, decía que el regulador no tiene que ser imparcial porque está para defender al usuario. Esto puede generar en esta sala muchos problemas.

En primer lugar el derecho administrativo recoge el principio de imparcialidad para los procedimientos. Cuando me van a controlar no hay duda de que el funcionario debe ser imparcial porque tiene que garantizar la aplicación del derecho, por más que lo que persiga sea la satisfacción de los usuarios; pero en el procedimiento administrativo están en plano de igualdad. En la formulación de las normas que van a ser de base se establece la imparcialidad, pero ésta no proviene del funcionario, proviene de la ley. Solo la ley puede hacerlo.

A partir de esto tenemos que ver otra herramienta que se utiliza que son los reglamentos técnicos. El regulador en la medida en que los usuarios requieren de bienes o servicios de mayor complejidad, es crear requisitos para que accedan en condiciones de igualdad a bienes satisfactorios. Pero, cuál es el límite.

Hay un caso que se discutió en la Comunidad Europea en el 96, sobre si un reglamento era una disposición que había impedido la asunción a una persona como director en una empresa regulada. El Tribunal Supremo sostuvo que no era un reglamento técnico, no podía referirse a las personas, sino a los servicios.

Les planteo esto para que vean que la idea del reglamento técnico no es una fórmula mágica, tiene que tener límites jurídicos.

La Doctora Vázquez refiere a lo que llama un compacto regulatorio que debe ser armonizado: rentabilidad, calidad, competencia, medio ambiente, etc. Hay objetivos primarios de la regulación la protección de los derechos de los usuarios pero no se pueden soslayar la continuidad y seguridad del servicio a largo plazo (no podemos matar a la gallina de los huevos de oro) la eficiencia productiva y la equidad. Que garantiza la satisfacción del tratamiento igualitario. No es sólo proteger al usuario sino garantizar el acceso a un mercado, porque si no, hay alguien que se está quedando sin la satisfacción de un derecho establecido en el artículo 7 de la Constitución.

Gordillo, para terminar con esta parte general, dice que un mercado libre sin intervención no puede existir, pero la intervención en sí misma no garantiza nada pues depende de cómo se haga, puede favorecer o perjudicar. Gordillo es un autor argentino y tiene una preocupación constante en este tema y al igual que él, sobre esa base

tendríamos que preocuparnos también. Tanto se puede estar en la ley de la jungla como en la jungla de la ley. Es decir, cuidado con los mamotretos jurídicos. Cuidado con los reglamentos complejos.

Finalmente, en materia sancionatoria se sigue discutiendo si son los mismos principios que se aplican en materia penal, hay quienes dicen que sí, y los dualistas dicen que son distintos, pero hay principios comunes.

No hay que olvidar los principios de legalidad y de tipicidad. Tiene que estar descripta la infracción para poder ser aplicada por la administración. El poder de atribuirle está relacionado con el principio de discrecionalidad que puede valorar cuanta sanción se puede aplicar en un caso concreto.

Bajando a lo que es la regulación actual y a partir de esos principios algunas reflexiones:

En primer lugar la regulación en materia aseguradora desde la ley 16426 tiene lo que se llama reserva de mercado, sólo pueden actuar aquellas empresas que obtienen una autorización del Poder Ejecutivo pero al mismo tiempo para instalarse tienen que cumplir con determinados presupuestos que serán controlados por la administración.

Existen determinados ámbitos que están reservados por la ley, es decir la autorización para la instalación y otros reservados al Banco Central que tienen que ver con la habilitación, un problema que genera que tengamos que distinguir.

Dentro de la organización administrativa y la redacción del artículo 36 de la ley 16694 se establece la Superintendencia de Servicios Financieros que depende del Directorio y actúa desconcentrada y con autonomía técnica. Claramente se lo dota de competencia propia y se le permite el dictado de actos independientes. Todo órgano que está subordinado a otro, siguiendo a Cajarville, esa subordinación debería ser privativa y el jerarca no puede traer para sí esa competencia, salvo que se haya asignado a todo el sistema orgánico.

Además de que hay competencia técnica y autonomía en algunos de los aspectos, este artículo menciona al final, que la Superintendencia tendrá iniciativa ante el Directorio para la designación de su personal. Finalmente dice que podrá delegar atribuciones a sus funcionarios mediante resolución fundada, pudiendo revocar en cualquier momento los asuntos que fueron objeto de delegación.

Esta descripción parece abundante, puede delegar y revocar, en la delegación de atribuciones el órgano es dueño de esa competencia, el delegado lo único que hace es expresar esa voluntad. Pero siempre actúa por poder. El delegado siempre puede actuar aunque la ley no lo diga.

La Superintendencia tiene competencias regulatorias, la más importante dictar normas de prudencia tendientes a la estabilidad, solvencia, competencia de los mercados en que actúa. Uno podría preguntarse, la limitación puede provenir de una directiva de la superintendencia, no era que necesitamos una ley para restringir derechos individuales. A mi juicio hay que aclarar este punto, pues hay que proteger el principio de legalidad.

Estamos ante una ley que tiene algunos poderes en más, dentro de éstos pueden ser justificados porque son para determinados operadores que de alguna manera soportan intensas restricciones en la libertad.

Veán que se habla de prudencia, ¿qué es lo que significa prudencia?; ¿es lo que se le ocurra al órgano?

A nuestro juicio estamos ante un concepto jurídico indeterminado, ante una situación concreta veremos lo que vamos a evaluar, esto es una norma de prudencia o no lo es, pero lo que más me preocupa es que este tipo de disposiciones no está exento del control de los órganos jurisdiccionales.

Además están los poderes que ustedes conocen más que yo, establecer un régimen informativo contable, establecer las informaciones periódicas, estados contables, finalmente desarrollar funciones encomendadas legalmente al banco con la finalidad de combatir el lavado de activos y fomento del terrorismo. De esta manera yo creo que en realidad estamos ante un ámbito de regulación asignado a la Superintendencia porque desarrollar funciones encomendadas puede llevarnos a un ámbito de reglamentación.

En el control tiene una función doble porque por un lado habilita a determinadas entidades supervisadas y autoriza a funcionar.

Hay una cuestión que puede generar dudas, que es habilitar y autorizar que utiliza la ley.

En realidad autoriza el Poder Ejecutivo y habilita el Banco Central, la pregunta es por qué autorizar en un caso y habilitar en otro. El concepto de autorización tiene un alcance sencillo en derecho administrativo es relevar cualquier clase de categoría u obstáculo para ejercer un derecho propio. Quien va a ser autorizado tiene un derecho propio y el Estado lo que hace es admitir que lo ejerza.

Luego la habilitación es utilizada como sinónimo, entiendo que lo que se está refiriendo es a una apreciación de legalidad. Estaríamos ante un concepto amplio donde se podría negar la autorización por razones de conveniencia.

Considerando el tiempo que nos queda, me gustaría hacer algunos comentarios sobre el proyecto.

Lo primero es que la percepción que nos da es que se centra en el contrato. Lo cual no está mal.

Eventualmente no hay demasiada incidencia en los poderes involucrados en el control porque se entiende que el ordenamiento vigente es satisfactorio.

Se establecen derechos específicos en determinados sujetos y además se consagra un régimen de transición o de adecuación contractual que nos da seguridad jurídica.

Algunos breves comentarios: en el artículo 111 se regula la cuestión relativa a la denominación social. Esto está bien, porque tienen que tener una forma jurídica preceptiva. Pero no acepta nombres de fantasía. En el fondo la solución es adecuada para proteger al usuario, yo prefiero utilizar personas físicas o jurídicas y no empresas aseguradoras.

Lo segundo es que a juicio de la Superintendencia... me pregunto cómo se va a enterar si no es por denuncia, habría que prever algún organismo público para esas denuncias. Cuando dice a juicio de la Superintendencia, este a juicio, no es voluntad libre, esto va a estar sometido a un ámbito de control de racionalidad. Hay que comprender cual es el verdadero alcance de esta disposición.

El artículo 113 incorpora competencias en el ámbito de las empresas que operan en la cobertura donde está el interés general.

Acá viene una linda situación que es en primer lugar el 128.2 que establece que se deben afectar los activos exigidos para el mantenimiento mínimo de la reserva más un porcentaje por concepto de estabilización de mercado que será establecido por la Superintendencia.

Esto es importante porque hay una clara presencia de una entidad reguladora que impone obligaciones de conducta, pero cuidado, cuando dice concepto de estabilización de valores, también menciona que deberá evaluar los bienes o activos cuando son considerados de alto riesgo.

Todas estas actividades, insisto, son de carácter técnico y revisables jurídicamente.

Hace poco el Tribunal de lo Contencioso tenía mucho respeto sobre las opiniones técnicas, lo que sucedía con los tribunales de concurso, por ejemplo, tenía la histórica tendencia a decir que era soberano en la materia, yo no evalué la puntuación. Esta tendencia cambió en 2010 en que el Tribunal se mete en la calificación jurídica ya que las consecuencias de esas calificaciones técnicas pueden ser arbitrarias y pasibles de revisión.

Estos reglamentos de la Superintendencia podrán tener el control adecuado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Luego hay una transferencia de competencias de la Superintendencia a la UNASEV, deberá tener razones técnicas, pero no tengo forma de calificarlo.

En cuanto a accidentes de trabajo de las modificaciones que se incorporan, la primera me parece muy buena, que es la potestad de fijar las primas que se transfieren al Poder Ejecutivo. Por nuestra parte pensamos que este seguro es una prestación de Seguridad Social y está necesariamente asociada al principio de legalidad.

Al menos se dividen los intereses en la decisión, sin perjuicio que la ley podría establecer parámetros de cuantificación más sólidos.

Lo segundo también es positivo que se pase del régimen de reparto en las reservas a criterios más técnicos y de actualización de reservas.

Finalmente un comentario sobre la liquidación de las empresas, lo que establece el proyecto me llamó la atención que la COPAB, dicta resoluciones que son administrativas en sentido material, tal vez habría que aclarar el alcance porque podría generar equivoco sobre los recursos a los que nos referimos. Otra alternativa es que la COPAB estuviera actuando con delegación de funciones. Más allá de si un ente estatal podría delegar en una persona pública no estatal, estaríamos en presencia de un acto estatal porque se le otorgó la voluntad orgánica.

También me parece interesante que las liquidaciones constituirán título ejecutivo. Muchas normas que consagran liquidaciones de títulos le agregan previsiones respecto a los propios títulos, constituyen títulos ejecutivos especiales. Creo que es posible ampliar la regulación en la ley como para generar un estado de certidumbre mayor.

Y lo último no les digo gracias, les pido disculpas.

APLAUSOS.

