

**ALGUNOS COMENTARIOS
SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA
DE LA LEY DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA
Y DEL CONTRATO DE SEGURO.***

PROF. ALBERTO BAUMEISTER TOLEDO

* Conferencia pronunciada en el Evento Anual sobre Seguros propiciado por la Cámara Venezolana de Aseguradores, Margarita, Edo. Nueva Esparta, octubre 2001.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Se nos ha encomendado en la invitación que gentilmente se nos formulara para acompañarlos en este ya tradicional evento del sector empresarial asegurador, para que dictáramos una charla relacionada con los comentarios que nos merece el proyecto de reforma de la ley que regulará la actividad aseguradora, al que por igual se le anexó todo lo correspondiente a la parte sustantiva referida al contrato de seguros.

Por supuesto que mis ideas al respecto vendrán dirigidas y orientadas a los aspectos jurídicos sobre dichos temas, en tanto que los técnicos, a los que por igual se le han hecho también serias observaciones, escapan de mi área y especialidad y obviamente que no llevaré a cabo un examen exhaustivo del contenido, técnica y razón de ser de todas las normas, pues no es este tampoco el foro adecuado para ello, excedería la intención informativa que entiendo se pretende al solicitar nuestro parecer, así como el de otros sobre la materia y poco provecho a la larga tendría nuestro examen al respecto.

Dicho proyecto de reforma como lo sabe el sector ha sido preparado y discutido por los organismos relacionados con la actividad dentro del sector del Ejecutivo Nacional, ajeno tanto a las empresas como a otras entidades vinculadas a la gestión técnica de los riesgos y en procura de la adecuada reparación de sus consecuencias, e inclusive, sin siquiera haber tomado en cuenta la posición, sugerencias o pareceres de organizaciones académicas, de investigación o científicas relacionadas con la materia y la actividad, lo que es de lamentar, pues desde hace mucho el sector, en sus diferentes entes que lo integran, e inclusive la Asociación Venezolana de Derecho de Seguros, Seccional Venezolana de AIDA, organismo que presido, pero en cuyo nombre no me encuentro en este acto, había hecho del conocimiento de las autoridades estar

a su plena disposición para realizar la revisión y las ideas que desde un punto de vista jurídico merecían analizarse para enfrentar una actualización de la normativa que regula la actividad en general, y lo que es más, en archivos de la Cámara, que por igual deben existir en la Superintendencia de Seguros, existían algunos proyectos que el sector privado preparó, discutió e inclusive hizo públicos y entregara oportunamente al Gobierno de turno.

Repetimos, a pesar de todo ello, el proyecto al que nos venimos refiriendo tiene paternidad absoluta en los funcionarios del gobierno y, en particular, hasta donde conocemos, fue preparado y fundamentado en las ideas emanadas de la Superintendencia de Seguros¹ y del cual cuando menos se conocen ya unas tres (3) versiones oficiales².

Es pertinente iniciar esta exposición aclarando que tanto el suscrito, como la AVEDESE hemos sido fervientes partidarios de la necesidad de actualizar la normativa sustantiva, así como la relacionada con la de actividad aseguradora, no obstante lo dicho, y ante el deseo de adecuar a la modernidad ambas regulaciones, tampoco hemos considerado

¹ Es el órgano de vigilancia y control de la actividad, contemplado como tal tanto en la vigente ley como en el aludido proyecto y que para los efectos subsiguientes identificaremos en lo adelante, respectivamente, como “SS” y “EL PROYECTO”, respectivamente.

² Precisa destacar que si bien de los papeles de trabajo que conoce el Sector Asegurador pareciera que con los tres últimos documentos hechos circular entre las Comisiones de Revisión integradas por representantes del Consejo Nacional de Seguros, Cámara de Aseguradores y algunos abogados del Sector, con ello serían NUEVE (9) los diferentes ejemplares del citado Proyecto sobre el tema, en tanto que en el primero que entregara oficialmente la SS se indicaba en su primera página, ya era el séptimo preparado, mas, al menos en cuanto a nuestro conocimiento se refiere, sólo hemos tenido acceso al indicado como siete y a los otros dos generados por algunas reformas que se realizaron al original entregado, hechas bien por el mismo ente de control y al que igualmente resulta de algunas de las observaciones aceptadas de las sugerencias formuladas por la indicada Comisión del Sector Asegurador, las cuales por lo demás conviene destacar de una vez son producto de los ya varios Informes que al respecto ha preparado el Dr. Carlos Acedo Sucre, abogado del Escritorio Mendoza, Palacios, Borjas, Páez Pumar y Asociados, firma de profesionales está contratada por la Cámara de Aseguradores (en lo adelante LA CAMARA) para que la asesorara en torno al contenido de dicho Proyecto y cuyo trabajo en sus tres versiones llegadas a nuestras manos, las cuales estamos seguros conocen los integrantes de la Cámara, para todos los efectos sucesivos identificaremos abreviadamente como “El Informe” salvo indicación especial en contrario. En adición precisa destacar que según lo informado por la SS, dichas versiones de El Proyecto, responden a trabajos elaborados, conocidos y aprobados por el Ministerio de Finanzas (en lo adelante MF) así como por la Procuraduría General de la República (en lo sucesivo PGR).

que en el estado actual de las mismas, y aún con las profundas modificaciones que en otros estamentos jurídicos ha provocado la novísima Constitución Nacional, no creemos que tales normas relativas al sector son de urgente o impostergable discusión y aprobación ni chocan con principios fundamentales delineados como nueva filosofía del grupo que hoy detenta el poder.

Nuestro interés institucional en las aludidas reformas, no podría ser otro, pues es innegable el atraso y obsolescencia de las normas sobre el contrato de seguro vigentes en nuestro Código de Comercio, cuyos orígenes, como todos lo recuerdan, se remontan al antepasado siglo, con insignificantes retoques modificatorios en 1933 y 1955 las primeras; y las segundas por haber sido la actual versión de la Ley de la Actividad, una apresurada reforma realizada como ahora bajo potestades extraordinarias al Ejecutivo Nacional, que si bien buscaban entronizar el sistema de control de la actividad en las nuevas tendencias modernas de apertura de mercado y encuadrar al país dentro de las nuevas tendencias de apertura y libertad de actuación para el Sector, todos hemos admitido fue incompleta, intempestiva y dejó al margen el ajuste o regulación de una serie de aspectos que terminaban de complementar el espectro de regulación a esas nuevas tendencias imperantes en el entorno mundial del seguro³.

En beneficio de un más justo análisis del tema que nos proponemos exponer, creemos por igual indispensable aclarar que en ocasión de discutirse la última aludida reforma de la ley de la actividad, la Cámara de Aseguradores, consciente por igual de los indicados factores que imponían atender el atraso legislativo comentado precedentemente, ordenó preparar un anteproyecto legislativo, el cual tuve el honor de que me fuere confiado y al que sugerí por igual añadir el dispositivo de la normativa sustantiva del Contrato de Seguro, trabajo este que finalmente

³ En tomo a las ideas de una adecuada reforma, precisa recordar que AVEDESE ya hace unos cuantos años, en el Primer Congreso Nacional sobre Derecho de Seguros realizado en Caracas, ya alertaba sobre tales requerimientos y delineó los fundamentos de esa reforma. Por lo demás esta nuestra posición la hemos mantenido públicamente tanto en informes remitidos a la AIDA, en Conferencias públicas, como la dictada con ocasión de la celebración del aniversario de la creación de la SS hace dos años atrás, y en publicaciones cuya autoría es nuestra (Revista de la Facultad de Derecho, UCAB, Algunas nuevas tendencias en el mercado Asegurador mundial, Edit. Ucab, 1999).

no produjo sus esperados frutos, es más, ni siquiera tomado en consideración por las autoridades y lo confieso también aquí, con el mas absoluto desinterés de la mayoría de los integrantes de la Cámara por defender la conveniencia de que dicha reforma fuera integral y abarcase los dos comentados aspectos.

Aclaro también, muy a mi pesar, que correspondió proponer y dirigir esa última incompleta y escueta reforma a quien entonces fuera por igual Presidente honorario de AIDA, mi cordial amigo Konrad Firgau, quien por lo demás siempre expresó como argumento para haberla ejecutado en la forma indicada las necesidades de atender con urgencia las lagunas para poder proveer a la apertura del mercado y la entronización urgente de los conceptos de margen de solvencia, y todo el entorno dogmático que rodeó esa nueva concepción de control de dichos aspectos, así como la crisis económica que se avecinaba entonces para todo el país y una mal entendida idea de que la perdurabilidad de la normativa hasta ese momento existente era más aconsejable que una drástica reforma novedosa.

Añado finalmente que un grupo considerable de los representantes de empresas aseguradoras no estaba ganado en forma alguna para realizar tampoco una reforma más profunda, ni aún con el proyecto que había ordenado preparar la propia Cámara que en todo caso era de mayor alcance que la definitivamente impuesta por la ley.

Con lo dicho, resumidamente, dejo claramente expresado mi definitivo entendimiento de la necesidad de una reforma integral para la actividad y el sector, en sus dos aspectos fundamentales, pero eso sí, claro está, en la forma y condiciones en que ello procede, apartadas de toda circunstancia de accidentalidad o bajo una justificación con miras a una especial urgencia para que a ella se provea, y menos que se las haga por la vía de una normativa habilitante, que no permita una adecuada y conveniente discusión de sus innovaciones y modificaciones, que garantice a usuarios y al sector una amplia consulta y debate sobre sus temas fundamentales y menos aún que con ella se pretenda entronizar un régimen de camisa de fuerza para el desempeño de las empresas del ramo, que se contemplen la concesión de potestades materialmente exorbitantes para el control y dirección de la actividad, en adición, abiertas o dejadas con amplio margen a la discrecionalidad de las autoridades competentes y

con ello una vuelta a viejos sistemas de moda en otras épocas que ya pertenecen al pasado, entronizados en justificaciones hoy totalmente superadas para la concesión de autorización de explotación en ciertas áreas económicas y menos, que de manera tan injustificable, se presten a entronizar todo un entramado punitivo contra el sector y sus integrantes e inclusive terceros, tal como si se trata de consagrar la necesidad de una regulación especialmente punitiva por regular a sujetos y actividades que se cumplen o cumplirán en forma inadecuada a los ojos de la ley o en forma contraria a los intereses de la comunidad.

Tanto la Cámara, organización que representa el cúmulo de integrantes del sector industrial en referencia, como la SS están más que conscientes en todo caso que las necesidades de la reforma están bajo parámetros y supuestos en extremo diferentes no sólo a los ahora consagrados en los ya nueve proyectos que circulan, sino por igual ajenos a los deplorables supuestos bajo los cuales fue concedida la habilitación especial al Ejecutivo para regular sobre dicha materia y justificar la regulación excepcional para otorgar la extensión de los poderes habilitantes, que como simple recordatorio me permito repetir textualmente para que Uds. deduzcan lo pertinente, sin necesidad de hacer ningún otro comentario adicional:

“... Dictar medidas que regulen la actividad aseguradora con la finalidad de conferir al organismo de control los medios adecuados para el ejercicio de sus funciones, llenar los vacíos normativos en materia de supervisión contable, forma de reposición del capital y asunción de pérdidas de capital, adecuación de capitales mínimos, previsión de sanciones aplicables, establecimiento de responsabilidades de los administradores de las empresas de seguros y reaseguros y a sus accionistas, modificación de las garantías previstas y la forma en que deben ser presentadas las reservas. Se establecerá un régimen de fusión de las empresas de seguros y se redimensionará el mercado asegurador con el fortalecimiento del Sector.”

Aclaremos también que el Anteproyecto de normativa preparado por el Sector con ocasión de discutirse la actual normativa vigente, a que hemos venido aludiendo, entonces discutido en el seno de la Cámara de Aseguradores y revisado por una comisión especial de algunos de

sus miembros, en cuya revisión y redacción participó inclusive la actual Superintendente de Seguros y algunos de los todavía representantes de Aseguradoras dentro de la Cámara, en definitiva resultó mucho más completo que el finalmente aprobado de manera intempestiva e incompleta por el Estado y en él, por cierto, se contemplaba por igual el aspecto sustantivo y de control de la actividad, pero aclaramos que aquel, perseguía que su discusión y aprobación lo fuera en todo caso, ante el entonces Congreso ordinario de la República, como una ley ordinaria, que en definitiva sustituiría, como en las más modernas legislaciones, el dispositivo que al respecto contemplaba el Código de Comercio, no sólo para lograr su adaptación a la modernidad, sino para facilitar eventuales futuras reformas, si bien ella como un cuerpo orgánico, contendría todas las disposiciones sustantivas y administrativas relacionadas con la actividad.

Dicho anteproyecto en el primer aspecto comentado, seguía las recomendaciones de AIDA y del CILA⁴ en torno a la conveniencia de procurar que las modificaciones en la parte sustantiva recogiesen las ideas de unificación terminológica y tipológica del Contrato y de las principales instituciones del seguro y del reaseguro y adicionalmente en lo relacionado con el control de la actividad, se ajustaban sus propuestas a las tendencias entonces como hoy vigentes en el mundo técnico legislativo occidental, esto es, a la apertura del mercado, a la atracción de capitales foráneos controlados para fortalecer la actividad y crear una sana y razonable competencia, al establecimiento de un sistema de control racional, mas dirigido a establecer las bases de buen funcionamiento de la actividad para mejorar los resultados del mercado y una mejor prestación de los servicios a los usuarios, que no a establecer una manifiesta intervención indeseable del Estado que supusiere la intromisión directa en la fijación de conductas y políticas del manejo empresarial, mas dirigido a fijar directrices generales para el mejor funcionamiento del mercado y una mas segura prestación de la actividad

⁴ Comité Ibero latinoamericano de AIDA, organismo que por lo demás ha venido procurando la unificación, coordinación y armonización de las normas sobre el contrato y la actividad aseguradora en el entorno Ibero Latinoamericano, y que al respecto encomendó al Dr. Félix Morandi, a la sazón Presidente de dicha entidad la preparación de un Código Único de Seguros para Latino América, el cual resultó luego aprobado y recomendado por todas las asociaciones nacionales de la AIDA

para evitar indeseables efectos en el funcionamiento financiero y debida prestación de la actividad previsional y con el que se entronizarían los entonces novedosos conceptos de margen de solvencia y mínimos de capital de acuerdo a los volúmenes de responsabilidades contratadas, se fijaban los parámetros para la actividad reaseguradora y sus modalidades de contratación.

Por último, y antes de hacer un análisis más concreto de algunos aspectos del nuevo Proyecto al que debemos referirnos en esta charla, resulta importante advertir de una vez, que la misma no podrá estar dirigida a examinar detalladamente todos y cada uno de los artículos del nuevo Proyecto, lo que obligaría cuando menos a dar lectura de los trescientos ochenta y tantos artículos que lo integran.

Para concluir, diremos por igual que pretender hacer un examen de tal especie en este evento resulta un despropósito, en tanto no ha sido concebido él para tal específico propósito y porque todos cuantos nos encontramos hoy en el mismo, de alguna manera ya tenemos en nuestras manos los resultados del Informe coordinado por el Dr. Carlos Acedo Sucre, del cual, en forma clara y diáfana podremos obtener una visión particular y detallada de la mayoría de las disposiciones modificatorias contenidas en el Proyecto, en una forma mas completa y clara que la que podría hacerse verbalmente, por mucho de buena intención que pudiéremos tener al respecto.

Creo, pues, que lo importante de destacar en una ocasión como esta, son los grandes rasgos característicos de la reforma que contempla EL PROYECTO, y en casos especiales detenernos por excepción al examen casuístico de un determinado artículo o capítulo del proyecto, cuando tenga especial significado lo propuesto, pues de lo contrario tampoco alcanzaría el tiempo que gentilmente se me concediera por mis anfitriones para el examen del tema, entre otras cosas porque el Proyecto, como lo dijimos, contiene 385 artículos, una disposición transitoria, una disposición especial con siete apartes y una disposición final, de todo lo cual es fácil deducir que la sola referencia que pudiere hacerse en apretada síntesis a los mismos, ya nos llevaría sobradamente quizá toda una jornada.

Esa tarea sistemática en todo caso, es más de un equipo técnico legal y de las demás disciplinas directamente vinculadas a la activi-

dad, que de un evento como el que hoy nos reúne a todos y escapa de sus fines específicos, en el cual hasta donde entiendo, se persigue examinar a grandes rasgos los lineamientos de la marcha general de la actividad, progresos en las técnicas y resultados general de la actividad, expectativas del comportamiento empresarial del sector con vista a los lineamientos de las políticas de gobierno, etc., esto es, los rasgos generales característicos que imponen la marcha del negocio asegurador, el comportamiento institucional de las empresas, y el juntar para un buen rato a los niveles directivos de las empresas en procura de intercambiar ideas sobre el negocio del seguro.

Para que tengamos idea de la imposible tarea que supondría una labor diferente de nuestra parte en este acto, destaco como ya lo dije, que los 385 artículos que se proponen en la reforma son casi el quíntuplo de las disposiciones que en materia de seguros trae nuestro actual vigente Código de Comercio y supone 184 artículos mas de los que integran hoy la Ley que regula la actividad⁵.

A pesar de que podría pensarse que esa considerable normativa, satisfará cuando menos la regulación de siquiera los temas fundamentales que afectan la actividad y el contrato de seguros, si vale la pena destacar, y en ello precisamente fundamento una de mis serias observaciones a la mentada reforma, que a pesar de la copiosa existencia de normas en el proyecto, dejan de tocarse sin embargo importantísimos y trascendentales temas en materia de seguros.

Así, mientras se observa que la normativa se excede repetitivamente en la asignación de poderes y facultades de revisión de las empresas, normativas de conductas al personal directivo y gerencial, control a terceros vinculados a la actividad, regulación de materias obviamente ajenas a la función aseguradora y previsional, hay absoluto silencio, nada se toca en lo referente a trascendentes aspectos del seguro moderno, entre todo lo cual para solo poner de relieve la importancia de cuanto en tal sentido se destaca y para mencionar algunos tópicos interesantes, aclaro que no se hace referencia alguna al seguro de Responsabilidad Civil, hoy casi rama aparte del Derecho de Seguro, ni sobre las coberturas para

⁵ Ley de empresas de seguros y reaseguros, Gaceta Oficial de la República de Venezuela (también República Bolivariana de Venezuela) N° 4822, Ext. del 23-12-94, en lo sucesivo LES.

riesgos medio ambientales, ni sobre los Riesgos especiales catastróficos, y expresamente se ha dejado fuera, con la debida advertencia del Sector Oficial, de todo lo atinente al Seguro Marítimo con la explicación, según se nos ha informado, de que dicha materia será objeto de regulación especial en la ley que por igual se refiere a todo lo vinculado a la “navegación y al comercio marítimo” y por supuesto se omite tratamiento alguno a toda esa gran cadena de los hoy ramos que podemos llamar especialísimos en el mundo del seguro, que si bien pueden caer o no dentro de las normativas generales de los ramos y principios generales a ellos aplicables, se relacionan con el seguro de vida o de los daños patrimoniales, pero que cuando menos conviene precisar los rasgos esenciales que los diferencian o asimilan a los demás ya regulados, en beneficio de una mejor aplicación de los principios y reglas bajo los cuales deba o tenga que normárselos.

Por igual me siento obligado a destacar que en ese tan azarado proceso con el cual se inició la revisión por parte del sector privado del Proyecto, dentro de la presión oficial de que debía concluirse apresuradamente y realizarse en un brevísimo plazo, luego, sometido al condicionamiento de que toda observación, aún por pertinente que lo fuera debía entenderse condicionada a la nueva revisión por parte de la Procuraduría o de una nueva Comisión Oficial bajo la dirección de la Vice- Presidencia de la República, en la que para variar y en contra de las previsiones sobre participación ciudadana, se deja totalmente excluido al sector Asegurador y a los demás ramos conexos a ella, pero en su decurso, vale la pena destacar que cuando menos’ se lograron dos efectos uno directo, cual ha sido postergar la aprobación de la reforma, sin incurrir en una discusión apresurada como se lo planteare a inicios de abril del presente año, y otro aparente, cual es de haber logrado, aún bajo la indicada condicionalidad, unos ajustes y reformas en la redacción de ciertos artículos del proyecto nada deseables ni razonables.

Destaco que todo ese mérito se lo lleva la Comisión Especial designada por el sector asegurador, y al equipo profesional contratado al efecto por la Cámara de Aseguradores, y cuya dirección ha estado a cargo de nuestro dilecto asociado Dr. Carlos Eduardo Acedo S., que no a mi representada AVEDESE AIDA, la que si bien ha seguido muy de cerca el proceso de las discusiones y sugerencia de cambios a la pro-

puesta oficial, fue marginada de las discusiones a partir de haber manifestado su tajante oposición a la presentación de lo que debían ser sus observaciones al proyecto en un corto y alocado término de días cuando formalmente se sostuvo una reunión especial con el Consejo Nacional de Seguros y en la que se había solicitado formalmente la concesión de un plazo mas razonable para la revisión detallada de la propuesta y la conveniencia de separar de lo que sería objeto de la reforma por la vía de la normativa habilitante, lo vinculado al Contrato de Seguros, entre otras cosas, por las serias observaciones de carácter constitucional que pudiere conllevar lo contrario, en tanto a primera vista no se encontraba siquiera previsto ello en la motivación y supuestos de la Ley Habilitante.

Y más importante aún, por cuanto sensatamente, el contenido específico sustantivo del contrato atiene a la gran categoría de los Asegurados, no representados en las discusiones del mentado anteproyecto, y ajena ella al control, que cuando menos de manera formal, se supone debe ejercer su representación nata, esto es, los integrantes de la Asamblea Nacional, y con lo cual, además, se contará con un eventual consenso o recopilación de posiciones de diferentes estratos, del todo conveniente para una materia que en principio, está llamada a ser regida por normas estables y duraderas en el tiempo, como lo han sido las que al respecto contempla el Código de Comercio.

Toda esta argumentación en forma primero verbal y luego detalladamente por escrito, se hicieron valer por nuestra mandante AVEDESE, ante las autoridades competentes vinculadas al sector o que tienen a su cargo la revisión y formación de las leyes de nuestro país, y en el que breve y concisamente se precisaba que el sector técnico jurídico vinculado al Derecho de los seguros, no reputaba convenientes ni el momento, ni el contenido de la reforma propuesta e instaba a las autoridades para que se abriera un proceso de diálogo más denso y duradero, que en todo caso, no era tampoco aconsejable que ese proceso de reforma, al menos en lo que atañe al contrato de seguro, se lo llevara a cabo bajo el manto de un poder extraordinario otorgado al Ejecutivo Nacional, con miras diferentes a las de enrumbar un proceso de ajuste institucional sin que se lo hiciera por la vía de la formación ordinaria de las leyes, más cuando con ello no se procuraba ni para una crisis, o atender a una situación de real emergencia para el sector.

AVEDESE, adicionalmente, manifestó su intención de no continuar en el proceso de las discusiones o revisión del proyecto, si la intención era de que ello se cumpliera en un corto lapso de tiempo (se manifestó que no sería mas de un mes corriente) pues lo que en tan corto plazo se analizara y objetara o aprobara, sería el resultado de un brusco e insensato proceso de revisión, y la gravedad y magnitud de las reformas en muchos de los aspectos contemplados en el proyecto, obligaban a meditar con serio detenimiento los conceptos, efectos y alcance de dichas propuestas y toda labor realizada en esa forma aparte de inútil propiamente hablando, carecía de toda seriedad.

Destaco así mismo que fue el suscrito, en representación de AVEDESE, quien en reunión sostenida con la SS en el seno del Consejo Nacional de Seguros, hizo un llamado a la reflexión y sugirió que aún con las serias objeciones que pudieren hacerse tanto a la forma de insertar la reforma dentro del proceso de la normativa excepcional habilitante, como por el contenido a priori exorbitante de marcado intervencionismo, y la inclusión de la normativa sobre el Contrato, con los defectos de índole constitucional que ello suponía, se continuara un proceso de revisión de dichas propuestas, donde sana y concienzudamente pudiese provocarse corrección de criterios, mejoras a las propuestas, y en definitiva un proyecto que contara con más apoyo institucional.

En un breve plazo, la SS manifestó estar en imposibilidad de extender siquiera por tres meses la revisión del proyecto, y exigió en el comentado brevísimo término de quince días primero, que luego se extendieron a un mes, el que se entregaran dichas observaciones y puntos de vista, bajo pena de pasar la ley a la aprobación del ciudadano Presidente de la República. Lo dicho motivó que de inmediato nuestra Asociación consignara su comentado rechazo a la temática general del proyecto de reforma, analizando las grandes líneas que inspiraban la reforma y su decisión de no participar en forma alguna en ese proceso injustificado de premura para la revisión de la misma.

El parecer oficial de AVEDESE por igual se lo hizo llegar directamente a los Ministerios de Finanzas, Interiores, Infraestructura, Vice-Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Procuraduría General de la República.

Si fue o no criticable la posición adoptada, será cosa de analizarse en el futuro, pero AVEDESE entiende haber cumplido con su deber y no aceptó ni aceptará que por vía compulsiva y sin justificación alguna se pretenda obtener siquiera el que por el solo hecho de que a ella se le convoque se apadrine ningún proceso en el que no se brinde sensatamente un término serio y adecuado para analizar las propuestas y presentar un análisis sobre sus resultados.

Puede que en efecto el mejor de los caminos para enfrentar la in-conducta oficial fuera la de haber continuado el proceso de las discusiones con la Superintendencia de Seguros⁶, tal como lo hicieron la propia Cámara, el Consejo Nacional de Seguros, Cavecose, Fecoprose y ahora la Asociación o Cámara de Reaseguradores cuyos resultados hasta ahora no podrán verse, pero si es de reconocer que cuando menos se logró el diferimiento de la apresurada aprobación del documento entregado al sector, por un término de ya casi seis meses, si bien el mismo, a nuestro juicio, no ha sido aprovechado eficiente y efectivamente para mejorar la redacción y problemas que se objetan al citado proyecto de reforma que en todo caso también es de reconocer ha servido para hacer cuando menos las incipientes y apresuradas observaciones formales y de fondo contenidas en los informes del grupo que encabeza el Dr. Acedo Sucre y que cursan ante el Consejo y la Cámara, ni ha permitido obtener un mayor consenso sobre la conveniencia y pertinencia de los cambios propuestos y perdiéndose quizá la oportunidad para haber logrado un bueno y serio instrumento de reforma.

Además, al haber logrado la separación, al menos en forma temporal de las reformas sugeridas a la parte del Contrato de Seguro, del resto del articulado referido a la actividad, ha permitido, con menos presión hacer un mejor estudio de lo propuesto, se dio prioridad a la parte del régimen de la actividad al que se formularon serias observaciones, que hasta donde entiendo parece han sido tomadas en cuenta en cierto porcentaje, pero sobre lo cual no puedo hacer aseveración alguna, en tanto desconozco un nuevo documento que contemple la nueva redacción oficial, pero manteniéndose otros artículos sin modificación, que a nuestro

⁶ En lo sucesivo cada vez que nos refiramos a ello lo hacemos aludiendo a la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS, en lo adelante SS.

entender constituyen graves errores, posiciones de retorno ante el avance de la escasa des-regulación tan anunciada y aupada por las autoridades que seguramente será fuente de futuros eventuales conflictos entre autoridad de control y los integrantes del sector.

Sin embargo, esa misma actitud oficial, a juicio de AVEDESE, pone de manifiesto una vez más el insensato proceder de la administración pública en el tratamiento de tan delicados asuntos, como lo son la preparación de los instrumentos legales. En efecto, no puedo calificar si de insensato o carente de todo sentido esa actitud del Estado por atosigar al Sector con la urgencia de entrar al análisis de un proyecto sacado debajo de la mesa en marzo, a pesar de haber sido anunciado desde diciembre pasado, para querer discutirlo o darle participación ciudadana en escasos diez días hábiles, y luego demorar CINCO meses el proceso de revisión.

En todo caso, somos y hemos sido de opinión que esa premura en atender la regulación del sector, cuando que no era de los que enfrentaba ni crisis alguna ni enfrentamiento filosófico con la nueva Constitución Nacional, no resultaba sino injustificable imprudencia o un ánimo de lucimiento de no sé cuál funcionario interesado, pues no otra sería razón la hacen entender.

En lo atinente al Contrato de Seguro, el asunto inclusive se hizo más impertinente y delicado, pues cobijar la reforma bajo los principios y regulaciones de la normativa HABILITANTE para hacerlo el Ejecutivo, dejan mucho que desear y, adicionalmente, porque, nuevamente, su actual regulación no choca flagrantemente con el nuevo texto constitucional, y su carácter eminentemente sustantivo y vinculado a los derechos de las partes involucradas, hacen aconsejable a todas luces una labor legislativa ordinaria, más sopesada, que permita un mejor análisis de su repercusión ciudadano e internacional, y en fin porque debe y tiene que ser una regulación ajena al interés meramente administrativo de la actividad, por estar fundamentalmente dirigido a los particulares que intervienen en el negocio asegurador, reasegurador y sus anexos.

Para que se tome conciencia de lo antes dicho debemos pensar que la actual regulación contenida en el Código de Comercio, decantada y pacífica, viene reglando la actividad, fue producto de una concienzuda labor legislativa de entonces y ello precisamente ha asegurado su

legítima pervivencia todos estos años, y ahora como entonces debe logrársela con un amplio proceso de Participación Ciudadana, de una mas amplia consulta, de análisis ponderado por parte de los representantes de la Asamblea Nacional, en la cual se facilita oír y escuchar los pareceres técnicos, las opiniones de los sectores involucrados, la repercusión nacional o internacional de los cambios y en todo caso permite oír y tomar en cuenta un número de personas y especialistas.

Sin recato alguno debo poner de manifiesto que esa primera posición de nuestra representada, plenamente, coincidente cuando menos formalmente con los integrantes del Consejo Nacional de Seguros y la mayoría de colegas que habían opinado sobre la materia, no fue de buen gusto acatada por la SS, y si bien en un momento optaron por retirar dicho aspecto de la discusión, nuevamente, según entiendo por haber sido esa misma la posición de la Procuraduría General de la República, hizo que se convocara otra vez a los representantes del sector asegurador para continuar las discusiones sobre esa parte del proyecto y hasta donde tengo sabido, se ha iniciado la discusión y revisión de la misma a la luz también de algunas observaciones formuladas por el Consejo Nacional de Seguros y la Cámara de Aseguradores, posición esta que nuevamente no compartimos ni consideramos seria por parte del Sector Asegurador, si verdaderamente subsisten los mismos motivos que se hicieron patentes a priori para excluir dicha materia de las discusiones.

No creemos serio, repetimos, que el Sector afectado se pliegue a la posición oficial, por la sola consideración de que con ello se logrará cuando menos que sean menos los errores o desafueros de la regulación propuesta que a la larga se hará ley. Allá la responsabilidad de un Estado irresponsable al tramitar y aprobar instrumentos legales en esa forma, y la burla que ello supone para el tintineo de la “Participación Ciudadana”.

Soy de los que opino que no puede entrar a transarse con quienes me atropellan en búsqueda de un menor grado de atropello, lo primero y lo segundo son conductas bastardas indeseables y no serias para un Gobierno.

A pesar de que el resultado de la actitud institucional de AVEDESE no se hizo esperar, y se patentizó con la exclusión de las mismas a las nuevas discusiones que se han llevado a cabo a posteriori, a las cuales ni

aún por cortesía se nos ha convocado, no por ello hemos dejado de atender al proceso de discusión, al estudio de las posiciones enfrentadas o no de las partes, y en ello hemos contado con la oportuna colaboración de Fecoprose, quien nos ha transmitido sus observaciones, informes, contenido de los documentos presentados a discusión, etc.

Lo dicho tampoco ha modificado la posición de AVEDESE para presentar un proyecto formal de la reforma de la legislación sustantiva, en la Asamblea Nacional, si bien pudiese ocurrir que en el ínterin, el Ejecutivo Nacional, como también se lo ha dicho por los representantes del sector oficial, opte igualmente por aprobar esos cambios por la vía de la misma habilitante, si bien separando el texto de la reforma de la ley de la actividad, de la primera nombrada, como lógica alternativa de modernización de dicha legislación para hacerla sincrónica con los adelantos de la globalización.

En ese sentido, expresamente hacemos un llamado a este auditorio, para que sea ese uno de los derroteros que se asuma frente a la incoherente posición oficial sobre el tema de la reforma de la legislación sustantiva de los Seguros, bien para que sirva de instrumento de reflexión ante el Ejecutivo Nacional, si el mismo no cesa en su intento de sacar dicha ley dentro del paquete de la habilitante, sea que se la deje para discusión dentro del proceso ordinario en la Cámara Nacional Legislativa, lo que sería el mejor de los caminos en análisis.

Todo lo antes expuesto no obsta a que en el fondo, de conciencia, no hayamos conceptualizado como un error flagrante de las entidades del sector, el que seriamente no se hayan tomado posiciones más drásticas para no asumir ni apoyar en forma alguna la revisión de ese proyecto normativo, de la forma como ha sido impuesto, y bajo la filosofía con la cual ha sido diseñado, y menos aún asumir la bondad o conveniencia de reformar y revisar con él la normativa sustantiva del contrato de seguro y con ello la del de reaseguro y algunas otras instituciones relacionadas con el aspecto privado del seguro.

Decimos lo anterior convencidos como estamos, que, previamente, como lo destacaremos seguidamente, debía y tenía que sopesarse y discutirse con la autoridades del Sector Público, si era o no pertinente la reforma de dichas normas; si el sector ameritaba un radical cambio de tratamiento en la conducta de control e inspección de su actividad,

y una intromisión como la que es posible imaginar podrá ser impuesta para la fijación de políticas empresariales y el manejo inmediato de dichos entes y, finalmente, si se justificaba que en forma intempestiva, al margen de la gran opinión de la colectividad y sustraído inclusive de la censura cuando menos esperada que se presume puede surgir de la discusión en parlamento de una ley, se pretendía también pasar la regulación del contrato de seguro bajo la excepción de la Habilitante al Ejecutivo Nacional.

De paso debo destacar que en el ambiente de caos y distorsión en que viene desenvolviéndose el acontecer del Estado venezolano en especial lo que atiene al aspecto legislativo, soy de los que inclusive ha sostenido públicamente, que mejor han resultado las reformas propuestas y sancionadas por el Ejecutivo que algunas de las emanadas de la soberana Asamblea Nacional, mas en un caso como éste en que la especialidad propia del Seguro requiere de consideraciones técnicas ajenas al bajo índice de preparación de los integrantes de aquella, quienes por lo demás con mayor frecuencia de lo imaginable, optan por no consultar con especialistas sobre los temas analizados en proceso de regulación legal, con la sola excepción claro está de lo referido al Contrato de Seguro, por las razones ya esgrimidas de que en esa materia, es a la ciudadanía en general a quien más corresponde opinar y proponer, en tanto resulta ser la mayor doliente en sus efectos y aún si son valederas las razones aducidas en torno a que es de esperarse una mejor calidad de regulación cuando dimana del Ejecutivo, en esta ocasión lo aconsejable es que el proceso de formación de las leyes permita mayor consulta y debate, y en medio de todo sea controlado el material modificado por los debates de una exigua minoría opositora, o de alguna buena idea que surja de entre el grupo de patricios legisladores.

Precisa, por lo demás, advertir en torno a la propuesta de modificación de las normas sustantivas que atienen a la regulación del contrato de seguro, que en tal materia lo aconsejable es dejar a la amplia voluntad de las partes la fijación de las condiciones de dichos convenios, que no imponer principios legales vinculantes, a la larga endurecedores de las relaciones y que además hacen inflexible la posible negociación de la garantía a su vez de tales riesgos vía reaseguro, contrato institucional básico a la cobertura de los riesgos, por igual de absoluta buena fe,

como el de seguro y donde con mayor razón se impone las condiciones del mercado y las costumbres y prácticas con las que inveteradamente se han manejado estas complejas relaciones, claro está todo lo dicho, sin menoscabo de dejar como excepción aquellos asuntos que afectan la esencia misma de sendas instituciones y que debe el legislador preservar y amparar bajo el manto del orden público.

En esta materia, si bien las reformas propuestas pueden haber tomado como modelo modernas legislaciones de los sistemas del Derecho Comparado⁷ se les añade o encasilla dentro de esquemas propios que contradicen las bondades de ese sistema. Por ejemplo, llamo la atención en que mientras se deja constancia del carácter meramente consensual del contrato de reaseguros, no se toma en cuenta cuando se dispone una normativa aprobatoria o un derecho de control sobre el espectro del contenido del mismo y la aplicación de principios dispuestos en el proyecto, que a tenor del mismo deben reputarse consagrados en beneficio del orden público y por tanto no relajables ni alterables.

Confieso, por igual, que la pretendida justificación de la SS de que la inclusión como materia de reforma de lo relacionado con el contrato de seguro, era menester para poder liberar el control del contrato y otras áreas de la actividad, no deja de ser si no una pobre y desazonada excusa, pues en la forma que ha sido presentada la propuesta de regulación sobre esa materia, la amplia discrecionalidad que contempla el proyecto para la intervención e interpretación del contrato de seguro, en nada obstaba para la no existencia de esa regulación de mayor detalle para el contrato, para que no pudiese aprobarse la reglamentación de la actividad, sin contar con la del contrato, y en el peor de los casos, como lo señalaron desde siempre unánimemente todos los integrantes del Consejo Nacional, porque para evitar todo problema, si es que lo había, bastaba con disponer una norma transitoria en la ley de la actividad que solo considerara libre la redacción de los contratos y documentos del contrato, una vez que quedare promulgada y sancionada la legislación sustantiva del contrato de seguro, con lo cual, oficiosamente el

⁷ En el caso del proyecto en referencia, a nuestro entender priva el modelo de la normativa española, si bien se lo mezcla en otras disposiciones con normas de otros ordenamientos, lo que por cierto produce contradicción de términos y hasta incoherencia entre dichas nuevas disposiciones.

ente de control se hubiere dado el inútil gusto de revisar los contratos y normarlos para evitar una vez más el aducido atropello con el cual se han conducido las aseguradoras frente a los asegurados.

Conste que a la fecha, ni la SS ni las propias aseguradoras, saben cual sea propiamente, ni han leído con apropiado y detenido cuidado las pólizas e instrumentos contractuales, su gran mayoría deplorables copias de quien sabe cuales instrumentos en idiomas extranjeros le sirvieron de modelo, mal traducidos o peor redactados y convertidos al español en otros horizontes y que sin sentido alguno, de manera alegre y arbitraria han venido circulando en el mercado, sin siquiera haber unificado sus textos, ni las propias aseguradoras ni la SS.

Pero si ello resulta una verdad cierta., yo seriamente quisiera saber también cuantos casos litigiosos para perjuicio de los asegurados se han discutido en Venezuela con fundamento a los textos contractuales y por el contrario, cuantas sentencias perdidosas para las aseguradoras no han sido resultado de esas contradicciones, ambigüedades e insensateces escritas en nuestras pólizas.

Se ha sostenido alegremente, por ejemplo, que las Aseguradoras sacan beneficios de las redacciones confusas y sin sentido de las pólizas, solicitudes y anexos; de que ampulosamente sacan provecho al prevalecerse de su mayor capacidad económica para convencer a los jueces en los litigios sobre seguros; pero lo que no se ha tomado en cuenta, y por supuesto se omite y calla, es que una manera de pensar casi unánime entre los magistrados judiciales, árbitros y conciliadores, no sólo propia de Venezuela, sino en el exterior, es la de ver como al monstruo que todo lo daña y perjudica a esas grandes empresas que llaman aseguradoras y bancos, y por lo tanto, si alguna duda puede existir para declarar con o sin lugar una acción, ella estará para favorecer al asegurado, que no al Asegurador o al Reasegurador con todo y que en el texto de las pólizas no aparezca claro el sentido de sus cláusulas o limitaciones.

Aclaro por igual que AVEDESE ni el suscrito, pensamos que toda reforma por el hecho de serlo resulta un atentado contra la actividad o sector que deberá regular, hay materias y áreas no solo que requieren esas reformas, sino que a gritos la exigen y por igual repetimos que si bien es cierto que muchas de las normas contenidas en el proyecto pueden estar fundadas en sanos criterios y copiadas de ordenamientos

vigentes en otros países, seguro estoy por igual que las mismas forman parte de un ordenamiento jurídico en el cual se contemplan otros preceptos que brindan protección a la empresa o a la actividad o que garantizan los recursos para que la administración del Estado, se abstenga de actuar abusivamente y a su sola discreción, donde no se vea a la parte representada por las aseguradoras, como una especie de mafia, engañadora, carente de toda ética para asumir los compromisos que genera por lo demás una de las áreas más controladas de la economía y en la que existen quizá los más duros controles administrativos para regular la solidez patrimonial, la existencia, pervivencia y uso de las reservas, y donde se parte de la existencia de un Estado, capaz y apto para ejercer adecuada pero consistente y técnicamente su gestión de revisión y control, para amparar ante la sociedad esa gestión privada de los riesgos.

Si a ver vamos, aún con todos los avatares de la economía nacional, el sector que menos defraudó la confianza comercial y la buena fe de los consumidores en Venezuela durante la última crisis de la economía financiera, fue el sector seguros, no obstante y a pesar de los grandes capitales en riesgo, de la importancia de la gestión en el flujo monetario nacional y a pesar de que siendo un factor de tanta incidencia sobre el aspecto financiero y monetario en la nación, ninguna ley contempla fondos de estabilización, ni de apoyo técnico, e inclusive es de los que en un amplio margen, se paga su propio control y supervisión.

Pero esas no son las cosas que se dicen ni se ponderan ante la ciudadanía, ni se toman en cuenta cuando se procura regularlo, no para facilitar la gestión empresarial, sino para endurecerla y controlarla.

Por ello, es que considero, que antes de haber entrado a discutir esa propuesta de reforma, el sector, la ciudadanía en general y los usuarios en particular de esos servicios particulares de la previsión de los riesgos, debió y tiene que plantearse el por qué y bajo cuáles parámetros debe plantearse la necesidad de la reforma legislativa de su estamento, y más, si como la que fue presentada, resulta ser un instrumento útil, que mejora las relaciones propias del mercado, o si por el contrario lo que resulta ser es un catálogo de principios eminentemente sancionatorios, instauración de un duro sistema de regímenes de control a diestra y siniestra, que aparte de entorpecer la gestión empresarial, dejan por igual abiertos los grandes riesgos financieros para los asegurados y

la sociedad, pues tales preceptos sobre control terminan siendo simples mecanismos de una gestión de control fundamentalmente dirigida y diseñada a la pesquisa informativa, no sólo de la actividad y de las personas directamente vinculadas a ella, sino a terceros, de cualquier índole que tengan relación con su prestación directa o indirecta, tal cual es el caso de varias de las normas propuestas en el proyecto (ARTÍCULO 1, PRIMER PÁRRAFO; ARTÍCULOS 117 a 129; ARTÍCULOS 224 a 348; ARTÍCULO 355; ARTÍCULOS 377 a 385; Y DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA).

Y que quede claro, el argumento de que algunas de esas normas del proyecto fue aceptado discutirlos como inconvenientes o susceptibles de serias modificaciones, ello se lo hizo no bajo plena aceptación de la SS sino ad referéndum de lo que en definitiva opinen las autoridades de Finanzas, Procuraduría General de la República y el equipo de revisión de proyectos de la Vicepresidencia de la República, pues a pesar de los sensatos comentarios que le fueron formulados, aún la SS no considera justifican su eliminación ni pueden privar sobre lo que entiende el Ejecutivo Nacional son decisiones principistas que inspiran la reforma sin admitir modificación de ninguna especie.

Por lo demás, los cambios sugeridos, aún los aceptados en las discusiones informales con el sector, hasta hoy, que yo conozca todavía no existe la certeza de su aceptación y aprobación y aún si se los diere por admitidos, jamás fue pertinente haber proyectado esas limitantes de conducta en dicha forma original, pues ello resultaba no solo innecesario e impertinente, sino muchas veces ofensivo y de imposible cumplimiento.

Dentro de tales lineamientos generales es que visualizo el contenido general de la reforma propuesta, los incidentes surgidos con ocasión de su análisis, quien resulta responsable de su redacción y las actitudes asumidas por el sector frente a dicha propuesta de reforma, veamos ahora, dentro de ese mismo esquema general, cuáles son los mas destacados inconvenientes puntuales de esas reformas y cambios, examinados por áreas tratadas en el proyecto y con vista a ello concluir sobre las bondades o no de esos cambios.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES PUNTUALES SOBRE EL QUÉ Y EL PORQUÉ DE LOS CAMBIOS Y LAS OBSERVACIONES QUE CABEN FORMULARSE

Como debe y tiene que resultar lógico, toda reforma debe o tiene que estar motivada con algún trasunto de innovación, cambio tecnológico o de condiciones del mercado o la actividad, o necesidad de adecuar las instituciones legales a la realidad social o a una determinada filosofía del sistema político de turno.

El derecho, como ciencia social y según lo refería Von Ihering, “sirve a la vida o no sirve”⁸.

Pero tal afirmación toma mayor relevancia si como en el caso que estamos analizando lo supuesto a modificarse es una actividad o acontecer social con particular importancia en lo económico o institucional, como suelen ser instituciones que tienen que ver con el sustrato financiero del país o de determinado sector del mismo, o que atienen a sectores, bienes o elementos de producción, garantizan de cierto modo su funcionamiento o pervivencia y más si lo que pretende modificarse ha venido desarrollándose y cumpliendo con sus objetivos en forma más o menos satisfactoria sin que se hayan producido desviaciones peligrosas o dañinas al conglomerado social, cual es el caso de la actividad aseguradora.

Finalmente, una reforma por igual se la puede justificar cuando se provoca un cambio o alteración revolucionario, con perspectivas de sentar nuevas bases institucionales en lo económico, social y político, o cuando sin ser tan severos esos cambios, las modificaciones declaradas como fundamentales en el “estatuto base del sistema” (*sic.* Constitución Nacional) conllevan ciertamente ajustes de considerable magnitud en ese determinado sector de la actividad social, económico, industrial o comercial.

Pero en torno a ese último aspecto, las cosas se complican más, pues en efecto con las efectivas modificaciones del estatuto base de la República, derivados de la promulgación de las ahora dos constitu-

⁸ Alem, José, *Memorias de un bufete*, Editorial Walter Martínez, Uruguay, 1996.

ciones dictadas bajo el nuevo gobierno⁹ efectivamente puede sostenerse que al país se lo ha inducido a modificaciones trascendentales, que ni el propio grupo político que gobierna parece tener muy claros, no sólo en lo meramente organizativo del Estado, sino por igual en algunas instituciones y sectores de prioritaria entidad, como lo son el concepto de justicia, el sistema bajo el cual se lo aplica, el de desarrollo económico y los fines a los cuales debe procurar, etc. y el de algunas concepciones económicas que rigen el funcionamiento del país.

Lo dicho quiere decir, y así lo ratifica una copiosa serie de disposiciones transitorias de la CN, que ha sido y será menester ajustar una serie de normas, instituciones y actividades públicas y aún privadas que resultan vigentes y amparadas por el antiguo ordenamiento constitucional, a las nuevas concepciones y filosofía constitucional, al nuevo estilo o sentido de un gobierno, amparadas bajo el manto de la declaración constitucional ahora en vigencia.

Yo diría que pensada o impensadamente, los señores que hoy dicen nos gobiernan, si bien no impulsaron una verdadera revolución de cambios a ultranza, a raja tablas, terminales y ostensibles, han venido induciendo a ello al país, a sus organizaciones, y a las instituciones en las cuales se soporta, logrando una especie de adaptación intergeneracional de esos estamentos, normas e instituciones¹⁰, en forma a veces áspera, otras medio confusas, bien con algunas innovaciones normativas, establecidas o logradas éstas bien por vía de reformas hasta ahora tímidas

⁹ Precisa recordar que la llamada Constitución del 99, en tanto resultó aprobada a finales de dicho año por el Referéndum popular, curiosa y atípicamente, fue republicada con modificaciones, sino ostentosamente considerables, cuando menos si de particular trascendencia en algunos casos, a lo cual además se añadió la publicación de la Exposición de Motivos, de la que por igual se deben deducir ciertos cambios. Hasta la fecha no existe pronunciamiento Judicial que de manera efectiva y terminante haya aclarado cual de dichas Constituciones resulta realmente la vigente y eficaz, ello toma mayor importancia si recordamos que mientras la de Diciembre fue aprobada por una constituyente en plenitud de sus funciones y objeto de referéndum aprobatorio, la segunda, la declara tal, un ente transitorio, que nada tenía ya que ver con la constituyente y tampoco tuvo homologación popular por referéndum ni nada que se le pareciere, y recordemos, estamos hablando de una “constitución”. Al respecto véanse Gacetas Oficiales 36.860 del 30-12-99 y Extraordinaria N° 5453 Extraordinaria del 24-03-2000.

¹⁰ La concepción de cambios intergeneracionales no es novedosa, y sobre ella ha tejido toda una fascinante teoría Bruce Ackerman (vid *La Política del diálogo liberal*, Editorial Gedisa, España, 1999, Isbn 84-7432-653-2).

de las regulaciones legales del tema, o bien por una vía de interpretación judicial de avanzada, que se ha venido logrando en nuestro caso, con la jurisprudencia vinculante unas veces, otra como precedentes con fuerza moral trascendente sobre los estratos judiciales inferiores, por vía de pronunciamientos del hoy más alto Tribunal de la República (Tribunal Supremo de Justicia) quien ha venido fijando claros derroteros en una serie de materias, produciendo una mutación notable de instituciones por vía de interpretaciones novedosas, y a veces hasta chocantes con el propio texto expreso de la ley, todo bajo el amparo de la necesidad del reacomodo social e institucional impuestos por las reformas de la constitución y amparados bajo un principio cardinal, esto es, el del imperio de la justicia por sobre el derecho y de la sustancia sobre las formas, a fuerza de que inclusive se sacrifiquen los valores seguridad jurídica, estabilidad y racionalidad.

Lo que por igual caracteriza esta nueva Venezuela, a pesar del ideario revolucionario con la cual se la pretende vender, es que los propios personeros del gobierno demuestran una clara indecisión de afrontar y aceptar esos cambios, la magnitud de sus efectos y hasta pareciera que cuando se los introdujo en la constitución, o se sentaron sus bases, no se tenía clara idea sobre el alcance y magnitud de los mismos, hay pues una marcada incertidumbre sobre lo que se hace y lo que políticamente se quiere y se pretende.

Estas posiciones vienen reflejadas por igual en el contenido de las propias modificaciones del texto constitucional vigente, las que a pesar de lo claramente redactadas para suponer e intuir el significado de cambio que ellas comportan, de que literalmente constituyen drásticos virajes en la conducción de ciertas instituciones, los mismos artífices políticos que las introdujeron y aprobaron han negado que en la práctica deban producir efectos como los que técnica y teóricamente se suponen deben producir¹¹.

Un ejemplo patético de cuanto comento es la revolucionaria concepción de la república como “un Estado de justicia, federal y descen-

¹¹ Al respecto recomendamos la sopesada lectura de un magnífico trabajo insertado en la Revista 3 de Derecho Constitucional, Edit. Sherwood, Caracas, 2001, del Centro de Estudios Políticos y Sociales de Valencia, España, coordinado por el Profesor Roberto Viciano Pastor sobre las reformas de la Constitución venezolana de 1999, p. 369 ss

tralizado”, o como mejor lo precisa el artículo 2 de la CN, como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, con lo cual, como lo señala Brewer Carías¹², el concepto de “justicia se presenta reforzado, y con ello se pretende que el Estado sea más que un Estado sometido al derecho (Estado de Derecho), sea un Estado donde la justicia sea una realidad, de manera que cada quien tenga lo que le corresponda, más allá del formalismo de la ley o de la legalidad, conceptos, sistema y filosofía que inspira por igual el régimen económico de la nueva república, y derroteros que se fijan al nuevo Estado en su función rectora de la economía.

Y todo lo anterior encuentra aún más reafirmación, cuando en el mismo texto constitucional se alude nuevamente al concepto de justicia, bajo una serie de nuevos postulados y conceptos, entre otras cosas, con primacía de la ética en las conductas y procederes públicos y privados (se declaran como postulados entre otros: derecho de acceso a la misma, a la efectiva tutela judicial, a una organización judicial especial y expedita, que deben y tienen que impartirla bajo una serie de nuevos y llamativos principios)¹³.

Todo lo anterior viene repotenciado, además, con una clara vocación a dar protección igualitaria a los grupos sociales, independientemente de que existan o no condiciones similares para procurar ese trato similar, de reputar la existencia de un débil frente a un fuerte, un desprotegido históricamente existente, abandonado a su suerte, olvidado por el Estado, al cual ahora pretende protegérselo, amparárselo no importa a costa de qué ni por cuales vías.

Pero lo anterior no es música chocante, ni estridente, ni reñido con sentimientos naturales, aún de las más extremas y recalcitrantes derechas, ninguno de los presentes aquí puede negar que eso sería lo deseable y perfecto en un estado natural donde todo fuere propicio para ello y sin contar con factores exógenos distorsionantes, pero si el escenario real no es ese, lo que ocurre es que para entronizar tales sistemas y postulados se requiere, es imperativo y de inmediata exigibilidad, un

¹² Brewer Carías, Allan R., La Constitución de 1999, 2ª Edición revisada y actualizada, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 42 ss.

¹³ Arts. 26, 253, 257 CN. En ese sentido véanse los comentarios del mismo Brewer, *opus cit*, p. 47.

Estado supremamente organizado, un pueblo eminentemente culto y preparado, que entienda los límites propios de esas filosóficas posturas y que sepa que el logro de ese gran triunfo lo será solo después de un largo recorrido de acomodados, de sacrificios de la administración y de los administrados, pues de lo contrario lo que estamos fomentando es un absoluto caos, jurídico, económico y material, ajeno a toda idea de desarrollo, de revolución pacífica y de cambio estable, que es parte de lo que estamos comenzando a vivir y peor aún, se comienzan a generar frustraciones.

En efecto, lo primero es el descontento con lo reprogramado y modificado en sus estamentos legislativos, pues con los cambios formales que se proponen, sin más, se pretende que se obtendrán los cambios sociales, las modificaciones en los estratos económicos, no se miden las distancias entre lo programado como posible con escenarios de contar o no con los recursos económicos y humanos necesarios para provocarlos, controlarlos y ejecutarlos.

Se incurre en una hiper legislatividad o normatividad, sin resultados posibles que enredan y hacen confusos los procedimientos, dan lugar a persecuciones improductivas, que a la larga hacen aparecer las normas como no convenientes, innecesarias o provocan su auto derogación por no aceptación social pasiva.

El efecto multiplicador negativo de estas situaciones es tremendamente fatal, desestimulador, contrario a la seguridad jurídica, enemigo de la atracción y perseverancia de las inversiones foráneas y en fin caótico para el buen desarrollo de un país o de sus nuevos sistemas.

A eso lamentablemente se nos está conduciendo, sensata o insensatamente.

En el campo que nos ocupa se lo demuestra con la anotada hiper normatividad para el sector, el súper control del Estado, la normatividad punitiva en extremo, la implantación de controles, entarimados formales, creación de presunciones e instituciones que vuelcan sobre los administrados la responsabilidad, culpabilidad, y presunciones de violación legal, todo en procura de escudar una mayor incapacidad del Estado para garantizar el fiel cumplimiento de los cometidos que el mismo se impone a sabiendas de su incapacidad de alcanzarlos.

Lo que se termina produciendo es la creación de un monstruo, la existencia o de un Estado anómalo o la modificación del que ya existe para convertirlo en un ente entrometido en cometidos propios del sector no público, fiscalizador o mejor pesquisador, que todo lo quiere resolver, conocer y aprehender y que todo lo pretende juzgar bajo la óptica de la tipicidad cuasi delictual.

Será una organización pública en absoluta decadencia, que truncará toda iniciativa privada seria y firme de desarrollo, que atemorizará a sus ciudadanos, a sus contribuyentes a sus entidades productivas y que a la larga terminará siendo un Estado “toero y sustituto”, pues solo él podrá adaptar sus conductas a sus propios parámetros, y será un estado banquero, asegurador, productor, comercializador y, en adición velará por las que si son funciones propias de un Estado, por el orden, la seguridad, la cultura y la salud ciudadana. Con lo dicho es claro que seguramente nada hará de lo que le corresponde y poco mejorará, de no empeorarlo, lo que antes estaba en manos de los particulares.

Cuando se percate de que técnica, financiera o políticamente es errada su conducta y sus propuestas, son vanas y demagógicas sus intenciones por tratar de imponer como funcionales, instituciones y servicios que no lo sean, curiosamente ocurrirá al mecanismo de las excepciones, de dejar exento de sus propios condicionamientos y controles lo que el arma con las manos y destruye con las ejecutorias.

Ya hemos oído muchos cantos de sirenas sobre esa entelequia, ya hemos oído de los atronadores fracasos de los sistemas, economías y estructuras forjadas bajo esas ideologías, todavía, no conozco ese modelo estructural político tan completo y libre de todo defecto para que con los ojos cerrados o muy abiertos pensemos en los beneficios de una perfecta REPÚBLICA UTÓPICO BOLIVARIANA.

Por el contrario, y sólo cito algunos ejemplos, allí tienen los casos del Plan Bolívar Dos Mil en lo relacionado con construcciones, atención a los problemas de vivienda, vialidad, etc., los recientes líos para el arranque del nuevo plan educativo nacional, las incoherencias del Banco del Pueblo y las que veremos como resultados del llamado nuevo sistema financiero de las micro finanzas, Banco de la mujer y quien sabe cuántos más desafortunados planes.

Y vayamos acostumbrándonos que cuando santamente ahora el Estado entienda que una cobertura tiene o no determinados costos, y que un reasegurador, no del todo *chic* es preferible a no tener reaseguro, y que la organización de sistemas de prestación de servicios complementarios para la mejor puesta en funcionamiento de un plan de previsión de daños, es más económica que no tenerla, y que si ella está en manos de terceros más capaces, no es ni equivale a la pretensión de propiciar monopolios ni oligopolios, cada vez más tendrá que ser el Estado irresponsable quien asuma esos roles de asegurador a raja tabla con primaje subsidiado, o con coberturas sociales, que no técnicas para los riesgos, o con un Estado Reasegurador, a pesar de los antecedentes de fracasos y crisis que ello ya ha provocado en otros países del entorno.

Entiéndase, escribase, y decláreselo, que la igualdad por igualdad no es igualdad sino desigualdad, que la pretensión de presunción de capacidad intelectual, de trabajo y de éxito, no es una regla matemática, sino una mera aspiración, ni puede ni debe suponer un entramado legislativo que a rajatabla la imponga y contemple.

No estaremos por buen camino, ni nos sobrepondremos a la crisis económica mundial, ni estaremos en capacidad de afrontar seria y cabalmente las crisis sociales producto de la necesaria existencia de desigualdades, solo normativizando prohibiciones, estableciendo delitos y penas a quienes no acaten lo que el Estado a raja tabla pretende imponer como único camino para modificar tales desafueros naturales. Con tales remedios solo procuraremos mayor frustración y potenciaremos la radicalización de esas crisis y forjaremos mayores odios de clases y, en fin, continuaremos en el caos, cada vez más cerca del desastre.

Entre otras cosas, para lograr esos anunciados cambios estratégicos sociales, sabemos, intuimos y no podemos ser tontos de capirote para no imaginar que con lo primero que debe y tiene que contarse para obtenerlos, es con un fortalecido, intachable y apto Poder Judicial, con una Asamblea Legislativa o Parlamento integrada por miembros altamente calificados y formados dentro las más vastas corrientes doctrinarias en lo económico, político y social, pues de lo contrario estamos llamados al fracaso, al populismo irracional, a la inseguridad jurídica y económica y al más deplorable caos a mediano plazo.

Yo no quiero ser voz agorera, quisiera estar equivocado en mis apreciaciones y desearía que todo lo que hube de aprender en las cátedras universitarias y en lo mucho o poco que he leído en estos años de mi vida me condujeran a pensar lo contrario, pero si soy sincero y serio conmigo mismo y con Uds. el asunto se torna exactamente al revés y así dejo constancia de ello.

Esas solas declaraciones bajo las cuales se pretenden encauzar y se está encauzando a nuestro Estado, que para nosotros constituyen elemento fundamental para todo el cambio de la filosofía política del nuevo gobierno, para nosotros son fundamentales, demoledoras de cuanto provenía de la vieja concepción del Estado de Derecho, escudo y fomento de valores tales como seguridad jurídica, orden y apego a la ley y en definitiva a la llamada filosofía del principio de legalidad.

Pero esos cambios propiciados y contemplados en las nuevas concepciones del ordenamiento constitucional, han sido negados y rechazados, al menos verbal y públicamente por voceros del gobierno, inclusive por algunos constituyentistas y destacados integrantes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, como atemorizados ahora por lo que dijeron y consagraron, solapada o descuidadamente, y por los graves efectos que todo ello puede conllevar para el futuro de nuestro país y, en especial, para una Nación que no cuenta con bases institucionales sólidas, preparadas, educadas y aptas para asimilar tan profundos cambios, como lo estamos viendo en el día a día, en el proceder y acontecer judicial¹⁴.

Sin embargo, poco a poco, y en el decurso del tiempo transcurrido desde la promulgación de las ahora dos constituciones existentes, hasta la fecha, hemos venido observando como se aplican, introducen

¹⁴ La anotada insólita posición sobre los efectos de los cambios de la CN, cuando nos permitimos tempestivamente anunciarlos y analizarlos, nos llevó a citar a Voltaire, quien atinadamente proclamó: “Hay algo peor que un idiota, una Asamblea de idiotas”, frase que por demás viene al caso, si al parecer, resultan ser ahora los constituyentistas, los primeros sorprendidos por los alcances de los cambios por ellos aprobados y que hoy son parte del texto fundamental de la nación. V. Nuestro trabajo “Las modificaciones de la Constitución Nacional. Aproximaciones en torno a algunos de sus efectos es especial en lo atinente a los conceptos de “norma jurídica, justicia, administración de justicia, función del Poder judicial y proceso, entre otros,” en III Jornadas de Derecho Procesal Civil Dr. Aristides Rengel Romberg, Edit. UCAB y Fundación Fernando Pérez-Llantada, Caracas, 2000, p. 148.

y ejecutan esos postulados, como se lo viene haciendo disimulada, pausada y calladamente y como dentro de poco comenzaremos a constatar los efectos de esos cambios, lenta y pacíficamente, pues al menos hasta la fecha, eso sí debe reconocerse, se lo ha provocado sin cambios bruscos, sin asonadas populares, sin derramamiento de sangre, como en cambio en otros muchos países ha ocurrido, y de esa forma se han venido y se seguirán imponiendo el desarrollo de las tesis políticas que conllevan dichos principios, hemos venido apartándonos del modelo neoliberal y pausadamente estamos virando en dirección a la izquierda, a un declarado populismo que permite detectar una paulatina socialización del Estado, de la sociedad y de nuestra economía, duélale a quien le duela, y piensen lo que deseen los que no lo quieran ver ni entender.

Que el estilo no haya sido el tradicionalmente adoptada por sistemas semejantes; Que todavía quede mucho vestigio del neoliberalismo; Que muchas de las instituciones sigan marchando ajenas a esos cambios, todo ello puede ser verdad, pero en el trasfondo, primero se declararon las bases teóricas de un nuevo Estado y de una nueva sociedad con la CN, y ahora, paso a paso, se viene caminando a la implementación de dichos cambios, y aclaramos, falta mucho más por verse y ejecutarse. Parte de ese ensamblaje o montaje, son los cambios propuestos a las declaradas más importantes ochenta y cuatro leyes del país, y a la veintena de las que con más urgencia deberán estar discutidas en la Asamblea y en el paquete de las que constituyen la habilitante.

Y revisen por encima el contenido y estilo de dichos proyectos, observarán en ellos un mismo contexto y mecánica, una absoluta ampliación de los poderes de los órganos del estado comprometidos en la actividad, un acorralamiento de la actividad de los particulares a las voluntades estatales, un desaforado determinismo de tipos delictivos para el control de la conducta ciudadana, una verdadera creación de política del miedo por vía de creación de lo que pudiera darse en llamar el “delincuente necesario” para tener siempre la excusa de que cuando no se logra un cometido político, el delincuente es un administrado cualquiera a quien fácilmente se le endilgará culpabilidad, responsabilidad y ejecutoria de in conductas que impidieron que el Estado ejecutara cabalmente sus cometidos.

Yo quiero terminar dejando una inquietud en todos Uds., ¿es que acaso un Estado o una sociedad vive mejor, con todos sus ciudadanos declarados y juzgados como delincuentes, o con unos ciudadanos que con sus conductas y ejecutorias hacen mas productivo a ese Estado, con menos personas en sus cárceles y con mayor felicidad para los administrados?

Quiero dejar constancia expresa que no soy de los que le temo a los socialismos radicalizantes, ni doy lugar o propago rumores para hacer un llamado para que en estampida salgamos del país, recojamos la velas, cerremos la puertas, saquemos lo poco que nos queda, y comencemos a rezar o a correr, como más les guste o según se los aconseje la religión que profesen o la simple prudencia ganada con la experiencia de la edad, simplemente lo que he venido haciendo es alertar, científica y dogmáticamente, sobre lo que se nos viene encima, sobre las medidas que debemos tomar, y para que todos nos preparemos a esos cambios.

Aclaro y declaro que soy de los que me quedo en Venezuela, ahora o con situaciones peores, soy de los que sigo creyendo en el país, de los que tengo fe en que a pesar de la demostrada existencia en su estrato popular de la capacidad de recapacitar de nuestro inculto pero zamarrero pueblo y de la gran culpa que nos atañe al resto de nuestras clases pensantes en no haber asumido sus responsabilidades consciente y oportunamente, todavía hay chance de rectificar y adoptar las medidas que sean necesarias por drásticas o traumáticas que puedan resultar, para poder salir adelante, pero para ello debemos luchar y demostrar unión de clase, de estratos económicos, plantarnos seriamente ante las incoherencias de los meros teóricos de la economía y demostrar públicamente los errores de determinadas políticas o de las pretensiones regulatorias no sensatas, adecuadas a las necesidades reales de ese sector económico o productivo del país, pero no callar o soportar calladamente lo que evidentemente aparezca como torcido o inadecuado.

Eso sí, pacífica, pero valientemente, enfrentándonos a esas falacias de normas absurdas, de doble sentido, de contenido eminentemente punitivo, para amedrentar, asustar y acorrallar a un sector de la economía o a un grupo social, o a una determinada entidad o institución.

¿Por qué y bajo cuál sustrato se puede pretender someter a la actividad aseguradora a esa superpesquisa informativa? ¿De dónde y bajo

cuál excusa puede pretender el órgano de control mantener sometido a su control, inspección y vigilancia a cuanta persona, prestadora o no de servicios, vinculada o no económicamente a los entes del sector, ella resuelva que deben y tienen que dar explicaciones, suministrar información y fundamentar el cómo y el porqué de esas vinculaciones y relaciones?

¿Se ha pensado que la mayoría de los tipos delictivos penales o administrativos contemplados en la ley son meramente objetivos, ajenos a cualquier sustrato de culpabilidad, a cualquier simple error?

¿Nos hemos dado cuenta acaso de que estamos hablando de aperturas, de seguridad en las instituciones, pero estamos en cuenta de que para hacer cualquier tipo de transacción con el capital de una entidad aseguradora o con una sociedad de reaseguro o de corretaje, debemos y tenemos que pedir permiso al órgano de control?

¿Hemos caído en cuenta que cualquier acto de administración o disposición cumplido en el futuro en una entidad regida por la ley puede ser objeto de rechazo, de órdenes por las cuales simplemente a buen criterio de la administración queden sin efecto, de obligación de reponer montos y sumas de cualquier talante capaz de echar abajo el más sólido patrimonio, aún cuando pudiere haberse incurrido en cualquier error fáctico o falso supuesto por parte del órgano de control?

¿Sabemos, por último, que cualquiera de esas arbitrariedades o errores sólo está amparada de remedio por la simple posibilidad teórica, de la eventual reparación que pueda esperar obtenerse del hoy principio constitucional expreso de la Responsabilidad de la Administración Pública en el ejercicio de sus actividades?

Pues bien, no existiendo pues en el sector ni en la actividad visos evidentes de desafueros en su conducción, o ante la convicción de que si los hubo, en todo caso estuvieron entonces amañados y ejecutados en complicidad durante años por el Estado vigilante, contralor y supervisor, o son tales los cambios económicos que son de esperar en la economía de un país que ameritan tomar medidas extraordinarias que permitan controlar el flujo de negocios y los intercambios de grandes riquezas, para que no se alteren los equilibrios económicos bajo los cuales se conciba el *modus operandi* del país, o definitivamente, es que tales cambios vienen concebidos de propósito, para soportar el más

desaforado estatismo y profundos cambios en la economía propiciados o auspiciados con tales formas de proceder, vayan a saber Uds. con cuales inconfesables propósitos.

Así, pues, sin más miramientos ni escondidas, es que he venido a plantearles cómo se deben apreciar los motivos y razones para unos cambios tan inoportunos, tan drásticos, tan radicales, tan inesperados y tan comprometidos con un estilo de acogotamiento al sector privado involucrado en el sector, tales como los que contemplan y son sugeridos en el Proyecto a que me vengo refiriendo, y es ese mi diagnóstico del cómo y del porqué de ellos, pues repito no quiero ser agorero, ojalá esté radicalmente equivocado, pero me siento en el deber de expresar lo que a todas luces encuentro evidente, porque no otras razones pueden justificarlos.

Aclaro, no he venido ni pretendo venir a contradecir un estilo o sistema político, ni a inducirle miedo a una serie de respetables y experimentados comerciantes e industriales. El Coco con el cual nos asustaban de chicos, no existe ni nunca existió, pero sí he venido a comentarles mis apreciaciones sobre los cambios que propugna el Proyecto de Reforma de la Ley de la Actividad Aseguradora y del Contrato de Seguro, hasta donde yo sepa de absoluta autoría del sector oficial, más concretamente del actual *staff directivo* de la Superintendencia de Seguros y aparentemente acogido con beneplácito y ahora me entero con posible apoyo y satisfacción para el órgano de asesoría jurídica del gobierno nacional, esto es, la Procuraduría General de la República quien también parece celebra que la reforma por igual abarque las normas sustantivas relacionadas con el Contrato de Seguro y con el visto bueno, repito, del Ministerio de Finanzas, por tanto también con el pleno del Ejecutivo Nacional.

Que conste así mismo que todo este panorama y sus consecuencias las he hecho por igual del conocimiento de altos personeros del Ejecutivo Nacional, lo que si no puedo asegurar es que se lo hayan leído y analizado, y si lo hayan hecho que no hayan dicho y pensado lo que se dijo de los cambios radicales contemplados en la CN, de que eso no era lo que se quería decir, o no fue esa la intención con la cual se contemplaron y se añadieron a la misma.

Y, finalmente, porque, si ciertamente no hay otras causas para ese radical cambio en las instituciones y en sus regulaciones, si vienen a punto las reflexiones con las cuales inicié mi charla, pues ello permitirá comprender lo ininteligible que aparenta ser el que sin motivo ni razón alguna se haya en primer lugar considerado necesario hacer un por igual “aparente retoque” a la normativa de la actividad aseguradora, cuando que dicho sector no presentaba anomalía alguna que efectivamente así lo ameritara, ni con las propuestas se logra o provoca reconducir la actividad por otros derroteros, si bien es de reconocer que cuando menos si se busca redimensionar el espectro de los grandes operadores del sector, y porque con todo ello se establece todo un parapetaje de pesquisas que bien puede excusarse porque sirva para evitar elusiones o evasiones de normas técnicas que garanticen el adecuado funcionamiento financiero de las Aseguradoras y Reaseguradoras o bien para hacer y disponer de los entes del sector a la buena gana de un funcionario atrevido o convencido de que y para que tiene el poder en sus manos.

Todos esos cambios, pues, en el fondo nada modifican en torno a la filosofía de una más adecuada y mejor protección a los usuarios, así como tampoco se producirá ese recóndito efecto con el cual se ha vendido la bondad del proyecto, de que el mismo sirve para dar una mayor apertura al sector, ni se enfatiza la seriedad con la cual se pretende atender la mejor formación técnica de los funcionarios o empleados que presten sus servicios en el sector, ni se agravan las responsabilidades de los intermediarios, ni se logran abaratamientos de los costos de la prestación de los servicios con los cuales debe contarse para hacer más efectiva la función de previsión de los desastres y reparación de los daños inesperados.

De bulto lo que si aparece claro, es una voraz pretensión oficial de controlar, investigar, obtener información de cuanto pueda pensarse e imaginarse, sea de los sujetos mismos de la actividad, sean terceros, directa o indirectamente vinculados a ella, y mientras se alardea de apertura y liberalización, por doquier encontramos normas de orden público que limitan la actividad del asegurador, arrinconan el poder de negociación de las partes y establece una insospechada potestad de interpretación para la administración contralora sin límites

preestablecidos, ni aún razonables, en tanto que casi todo queda deferido a la potestad discrecional de dichos órganos de control.

Se adopta una posición de proteccionismo a ultranza del tomador de la póliza (contratante o asegurado), se arrincona a la aseguradora como el muchacho malo de la película, se crea todo un montaje del ilícito contra aseguradores y reaseguradores, intermediarios, peritos y cuanto sujeto se encuentra del lado acá de la línea de negociación del seguro, en otras palabras, materialmente, el contrato de seguro, tradicionalmente llamado a ser ejemplo jurídico de la necesidad de la buena fe para conducir su efectividad y fines de previsión, se lo convierte a mi modo de ver en un contrato de conductas absolutamente regladas, donde priva y prevalece el orden público y donde la posibilidad de negociación en la operación y de conducción del negocio industrial o comercial, como quiera calificárselo, de las aseguradoras, queda absolutamente mediado por los poderes del ente de control.

Y más, es tal la confusión, el desconcierto, o la definitiva intención de archi reforzar los controles del Estado en la actividad, que se extrema y en forma exorbitante e intolerable se reputa inmersa en el área de la actividad la contratación de servicios profesionales o técnicos relacionados con la salud o prestación de servicios de hospitalización, sin distingos ni diferencias de clase alguna, de forma tal que difícilmente alguien o actividad alguna no estará bajo el control de ese súper poderoso ente de control que en lo sucesivo habrá de ser la Superintendencia de Seguros.

Que eso haya sido la intención del Gobierno Nacional o no, o que sea esa la filosofía de la nueva política legislativa de la llamada ahora Quinta República, francamente no lo sé, pues en verdad que si analizamos literalmente la motivación dada para otorgar los poderes habilitantes en esta materia al Ejecutivo Nacional, a tenor expreso de la Ley Habilitante¹⁵ no pareciera que todo cuanto se ha contemplado en el Proyecto encuentra su fundamento en esa declaración de principios, ni que lo hecho queda dentro de lo dicho por la ley, que ya he dejado invocado antes y que ahora repito para resaltar:

¹⁵ Gaceta Oficial 37076 de fecha 13-11 -2000.

“Dictar medidas que regulen la actividad aseguradora con la finalidad de conferir al organismo de control los medios adecuados para el ejercicio de sus funciones, llenar los vacíos normativos en materia de supervisión contable, forma de reposición del capital y asunción de pérdidas de capital, adecuación de capitales mínimos, previsión de sanciones aplicables, establecimiento de responsabilidades de los administradores de las empresas de seguros y reaseguros y a sus accionistas, modificación de las garantías previstas y la forma en que deben ser presentadas las reservas. Se establecerá un régimen de fusión de las empresas de seguros y se redimensionará el mercado asegurador con el fortalecimiento del Sector”.

Lo dicho, pues, en la Habilitante, es cierto que permitía hacer ajuste de los mecanismos ya existentes en la ley, pero no a los extremos contemplados en el Proyecto, ni para regular de manera extrema el ejercicio del poder punitivo como ahora se lo contempla.

Es cierto que el gremio y el sector debió inclusive haber hecho valer su voz al publicarse esa ley, pero una vez más o fue sorprendido, o Celestino, calló y omitió defenderse ante las graves imputaciones contenidas en esa declaración de principios, pero realmente, que lo dicho no da para todo lo que ahora se pretende entender autorizado.

Yo pienso, para ser benevolente y no caer en la interpretación política que precedentemente dejé analizada, viendo las cosas desde un punto de vista absolutamente científico, que lo que existe es una terrible confusión en cuanto a la forma en que se ha concebido la necesidad de la reforma, y que se ha incurrido en un innecesario exceso sin poder justificárselo en lo que dice el órgano de control son vacíos legislativos y lagunas de interpretación que dieron lugar en el pasado a la imposibilidad de aplicar adecuados correctivos, o que permitieron el acaecimiento de ciertos desaguisados en el comportamiento de algunas entidades de la industria.

De no ser ello lo que ha motivado tan insólita actitud, tendríamos que pensar en sabotaje al gobierno, como tantas veces lo ha venido esgrimiendo el mas alto jerarca del gobierno, o en una pantomima y mentira global divinamente bien montada y disimulada, para que nos comamos como dulce lo que será una amarga verdad, para que no sintamos lo recio del acero, sino luego de que tengamos montados los grillos,

pero una de esas y no otra será la razón de cuanto venimos examinando.

Todo eso que se arguye para defensa y fundamento, yo me atrevería mas bien a calificarlo o de incapacidad no culposa de dichas autoridades para poder atender adecuadamente al control e inspección preventivos o correctivos de aquellas, o a la falta de adecuada formación en el personal de control que para tiempo atrás prestaba sus servicios en el organismo de manera ineficiente o inadecuada y con lo que se impedía cumplir cabalmente los cometidos de la obligación de control ad hoc del Estado sobre la actividad.

Finalmente, también y por igual a una injustificable tolerancia, vaya Ud. a saber por cuales causas, siempre se la concede o contempla para ciertos sujetos o personeros por parte de la administración política a cargo del control, que es perfectamente detectable por la sociedad¹⁶.

Obviamente todas esas prácticas y conductas en un país que tiene y quiere echar hacia delante, deben desaparecer, sea con un gobierno neoliberal, sea en otro de tinte y posturas diferentes, pues ellas constituyen vicios indeseables que terminan por minar cualquier iniciativa, buena o mala que se adopte para reglar una actividad, pero de ninguna manera autorizan a llegar a los extremos de control con los cuales pretende exterminárselas o minimizárselas.

CONCLUSIONES

Creo que con lo comentado, y si Uds. se han leído el proyecto de ley que se pretende regule al sector, nos hemos formado buen criterio sobre el qué y el para qué de la reforma propuesta y las razones por las cuales nos pronunciamos totalmente en contra de aquella en la forma que se la tiene propuesta, sin radicalizarnos en no querer aceptar por ello reforma alguna.

Entendemos que la normativa del sector asegurador, no requiere, en instancias de urgencia o impostergabilidad, el que sea promulgada de inmediato una normativa sustantiva y organizacional como la que se

¹⁶ Obsérvese que decimos administración política, que no pública, pues es aquella la que resulta y viene sujeta a presiones y posiciones acomodaticias de los políticos a cargo de los entes públicos, que no la que responde a verdaderos lineamientos de la administración del mismo, normalmente ajustada a la legalidad, a la razonabilidad de sus actos y a la ética.

pretende imponer, sin que ello no imponga que de una vez se sienten todos los interesados del sector a crear, analizar, modificar y recomendar una buena reforma de la ley vigente y sin menoscabo de que con miras a necesidades y acomodos del mercado, con una normativa general, por igual deseable para otras áreas del mercado financiero, se dicten las medidas apropiadas para controlar volúmenes de capitales deseables en cada uno de los sectores, reglas de control serio, cuando no lo existan para garantizar a los usuarios de los servicios o actividad de la buena marcha de los negocios, fusiones, uniones de empresas y fortalecimiento en definitiva de las instituciones existentes, para acomodarlas a las nuevas necesidades de mercado, a los procesos de globalización y para verdadera garantía de los usuarios.

Es ese el parecer que me merece el marco general de la reforma y los lineamientos bajo los cuales debería o no imponérsela.

Espero haber dejado satisfechas las expectativas generadas por mi intervención en este evento y doy a todos Uds. mis más expresivas gracias por haberme concedido el honor de dirigirme a este destacado auditorio y por la paciencia de haber escuchado ese conjunto de apiñadas ideas, expresivas de una profunda preocupación no solo por el futuro del sector, sino por la de nuestro querido país.

No vine a provocar conflicto ni asumir diatriba, estoy en el ejercicio de mi libertad de expresión y en el deber, como ciudadano y persona vinculada al derecho, a expresar mis ideas y a manifestar mi desacuerdo con tesis o posiciones que a mi modo de ver no encuentran justificaciones ni en doctrinas jurídicas ni en postulados económicos.