

Montevideo, 23 de diciembre de 2021.

**Sentencia Interlocutoria N° 2881/2021.**

**VISTOS y RESULTANDO:**

Estos autos caratulados: “**CASA DE GALICIA – CONCURSO LEY 18.387**”, **IUE 2-48219/2021**, para resolución en virtud de la solicitud planteada por la Sindicatura en el marco de sus potestades como administradora de la masa activa del concurso.

**CONSIDERANDO QUE:**

I.- Se hará lugar a las medidas solicitadas, que obedecen al poder-deber del órgano concursal de administrar la masa activa del concurso.

El art. 75 de la LCRE establece el principio rector para la administración de la masa activa del concurso. En efecto, la referida norma expresa en su inciso primero: “*El síndico o el deudor, con la autorización y control del interventor, deberán administrar la masa activa del modo más conveniente para la satisfacción de los acreedores.*”. Siguiendo a Carlos López Rodríguez, todo acto de administración se debe realizar en interés de los acreedores, de modo que cabe decir que la LCRE prioriza el interés de estos por sobre otros principios, como el de conservación de la empresa (cfme. Carlos López Rodríguez, en Ley de Declaración Judicial del Concurso y Reorganización Empresarial, Análisis Excegético, Ed. La Ley Uruguay, Montevideo 2012, Tomo I, pág. 395).

En virtud de la fragilidad económico-financiera de la concursada, que luce debidamente documentada en el informe de la Sindicatura, se impone hacer lugar a las medidas solicitadas por esta, a efectos de tutelar del modo más conveniente el interés de todos los acreedores.

II.- El art. 53 de la LCRE establece el deber de informar y cooperar del deudor. A su vez, la referida norma prevé el alcance de este deber, en los dos años anteriores a la fecha de declaración del concurso, de aquellas personas que hayan actuado en calidad de administradores o liquidadores de la concursada. Al decir de Carlos López Rodríguez (op. cit. Pág. 318), los sujetos alcanzados por el deber de cooperación deben facilitar al juez y al órgano concursal toda la cooperación e información necesaria o conveniente para el interés del concurso.

En el caso, el MSP, a través de la intervención que dispuso por resolución del Poder Ejecutivo n° 12/001/1/4556/2021, de fecha 26/10/2021 (fs. 1038-1040), fue administrador de la concursada hasta su retiro.

Como expresa la Sindicatura, el MSP no cumplió con su deber de colaboración con el órgano concursal y, por ende, con la administración de justicia. En efecto, en la decisión interlocutoria 2539/2021 se resolvió, atento a las particularidades del caso, un prudente período de treinta días, a los efectos de que la intervención administrativa dispuesta por el Ministerio de Salud Pública traspasara la dirección de la concursada a la Sindicatura designada.

Pues bien, el MSP abandonó abruptamente la intervención administrativa, casi que inmediatamente decretado el concurso, sin prestar mayor colaboración con la Sindicatura entrante. Tanto fue así que el MSP ni siquiera facilitó a la Sindicatura los informes realizados durante la intervención administrativa por los interventores por esta designados.

Indudablemente, las dificultades que debió afrontar la intervención judicial se debieron a dos órdenes de circunstancias: 1) la compleja crisis económica de la deudora, que se arrastra de larguísima data, y 2) la falta de colaboración suficiente del MSP, que dejó a la intervención judicial trabajando “a ciegas”.

Claramente la actuación del MSP aparejó, en definitiva la vulneración de los más básicos principios de buena fe y lealtad procesales, mediante su incomprensible decisión de abandonar abruptamente la intervención administrativa, en lugar de generar un traspaso coordinado en el plazo prudencial de treinta días establecido por la resolución que dispuso el concurso. Si bien el MSP en su último acto procesal escrito discrepó con la resolución por la que se dispuso el concurso, y que motivó el dictado de la resolución ampliatoria 2661/2021, decidió no ejercitar su facultad impugnativa, por lo que debió acatar la decisión judicial, que pasó en autoridad de cosa juzgada.

En su mérito, en el caso no asistimos a ninguna hipótesis de incapacidad del órgano concursal para administrar la masa activa del concurso, muy por el contrario, LIDECO ha actuado con la mayor responsabilidad y compromiso en el ejercicio de su cargo, pese a las enormes dificultades a las que se ha enfrentado, y sin una adecuada colaboración del máximo órgano de contralor y fiscalización del sistema de salud.

III.- En línea con la destacable actuación de la Sindicatura, que viene de referirse, esta ha solicitado medidas de conservación de la masa activa, siempre en procura del principio establecido en el art. 44 de la LCRE, esto es, la continuidad de la actividad de la deudora. No obstante, la misma norma prevé la posibilidad de que, en cualquier momento del proceso, y ante una hipótesis de inviabilidad, se disponga el cese de actividades de la concursada. En este sentido, resulta importante citar nuevamente a Carlos López Rodríguez en su obra (op. cit., págs. 275 a 276), quien entiende que el juez del concurso no tiene la obligación de disponer la continuidad de la actividad del deudor, por la LCRE no le atribuye instrumentos o poderes especiales para garantizar esa actividad, más allá que la sola declaración del concurso no implica el cese de la actividad del deudor. Además, sostiene el referido autor, cabe destacar que la finalidad del concurso no es ni el saneamiento de empresas ni el rescate económico del deudor insolvente, sino la satisfacción colectiva y ordenada de los derechos crediticios de los acreedores. Por tanto, sobre tales bases, el mantenimiento de la actividad de la concursada resulta, por tanto, un medio instrumental para conseguir el objetivo prioritario al que debe dirigirse el concurso, esto es, el pago de los acreedores. Y el citado autor concluye que, ante una potencial colisión entre la posibilidad de mantener la actividad empresarial y la efectiva realización de los derechos de los acreedores, debe primar el interés de estos últimos frente a la subsistencia de aquella (Carlos López Rodríguez, op. cit., pág. 276).

Como surge del informe de la Sindicatura, la situación económico-financiera de Casa de Galicia es de extrema gravedad, y se arrastra desde hace dieciocho años, sin dudas una agonía empresarial de una duración temporal absolutamente inusitada.

La deudora ha transitado dos procesos concursales anteriores al que nos ocupa, y en ninguna de ambas oportunidades logró satisfacer el enorme peso de su pasivo, situación que se fue acumulando hasta la crisis actual.

En este marco de extrema gravedad, se verificaron con anterioridad dos intervenciones administrativas por parte del MSP (2003 y 2006), que tampoco lograron una reestructura empresarial que desembocara en la viabilidad económico-financiera. Como señala la Sindicatura en su escrito, el último informe del MSP del año 2014 revelaba que Casa de Galicia presentaba un incremento del déficit patrimonial del 3,9% al 7% en un ejercicio.

Como colofón de este derrotero, en el último informe elaborado por el MSP, que motivó la tercera intervención administrativa, y que fue debidamente citado por la Sindicatura en su libelo, se expresó:

*“Luego el informe económico ingresa específicamente en las razones que no sería oportuno hacer lugar a los solicitado (fs. 21 a 23), destacándose entre ellas:*

*-que, como se adelantara, el Plan de Reestructura inmediato anterior no se cumplió y los resultados económicos y financieros obtenidos son muy distantes de los proyectados;*

*-que los supuestos planteados, en la nueva propuesta “son al menos de alto cuestionamiento”;*

*-que la tasa de interés anual que cobraría el Banco Santander por el préstamo es más del doble de la negociadas por CASMU en el BROU para obtener préstamos con garantía del Fondo de Garantía;*

*-que algunas iniciativas presentadas se contraponen con las aprobadas en el plan anterior y que algunas inversiones mencionadas ya están ejecutadas.*

*6º) Las conclusiones anteriores fueron reafirmadas por el entonces Director General del Sistema Nacional de Salud, que a fs. 34 afirma: “Casa de Galicia ya accedió a través del Fondo de Garantía IAMC a la emisión de dos fideicomisos, uno en 2012 y otro concretado a finales de 2019, mediante la presentación de planes de reestructura con medidas que sólo fueron cumplidas en muy escaso grado, **no logrando en los 10 años desde el otorgamiento del primer fideicomiso una mejora en la situación económico financiera, sin revertir los resultados deficitarios ni la pérdida continua de afiliados**” y agrega que “. .....no es razonable ni acorde al principio de buena administración que el Estado continúe comprometiendo sus recursos cuando ya se han garantizado **390:000.000 millones de unidades indexadas y los resultados continúan siendo desfavorables**, al punto que al 31 de mayo de 2021, existe un saldo de la deuda de garantía que asciende a 302:522.727 millones de unidades indexadas (77,6% del total garantizado)” (destacado no original).*

A su vez, respecto al informe al que hace referencia la Sindicatura, en el numeral III “Sobre una eventual intervención de Casa de Galicia”, se destaca que:

*“-La institución llegó a tener 100.000 en la década de 90, habiendo experimentado luego un proceso continuo de pérdida de masa de afiliados que se redujo hasta 43.800 actuales....*

- El deterioro económico provocado por la pérdida continua de afiliados junto a otros factores, determinó la acumulación de resultados deficitarios en sus balances tanto a nivel operativo como global, generando un progresivo y grave descaecimiento de la capacidad económico financiera de la institución....”

**-El análisis de rentabilidad de los últimos 6 años de Casa de Galicia muestra un nivel de déficit elevado y sostenido operativo y total, alcanzando en el ejercicio 2020 pérdidas del 10% de sus ingresos operativos netos y estimándose para el actual ejercicio en una pérdida del 12%, lo que la ubica como la institución de la salud con mayor déficit de todo el sector.**

**- El pasivo total de Casa de Galicia a setiembre de 2020 es del orden de los 3.232 millones de pesos (U\$S 75.60.773), es decir un 14% más en términos reales que al cierre del ejercicio económico 2019, previéndose un incremento significativo en el cierre del balance 2021.....**

- El informe de Auditoría presentado sobre el balance cerrado al 30/09/2020, los auditores colocan un párrafo de énfasis respecto a la capacidad de la institución para continuar como empresa en marcha.....

**- No existen supuestos razonables que permitan avizorar una recuperación del número de socios a Casa de Galicia, por lo que su viabilidad futura como prestador de salud requiere un ajuste importante de su infraestructura y recursos humanos, acorde a su muy reducido número de usuarios e ingresos.**

**- La crítica situación puede desembocar en el corto plazo en el cese de actividad .....** (destacado no original).

Como cierre del informe, el MSP expresó:

**“En los últimos dos meses la institución ha requerido al MSP autorización para cesiones de cuotas FONASA futuras para afrontar el pago de una refinanciación de deudas con el BPS, comprometiendo más del 90% de sus ingresos y quedando por tanto sin respaldo como para garantizar un eventual nuevo acceso al fondo de garantía..... Por todo lo anterior, quien suscribe comparte que **corresponde intimar a Casa de Galicia a que en el plazo de 10 días hábiles acredite haber subsanado los desequilibrios económico – financieros antes relatados, cuya magnitud tendrá como consecuencia ineludible, en un corto plazo, el decaimiento de la atención asistencial normal que la institución debe prestar a sus afiliados.**”** (destacado no original).

En uno de los últimos informes de la División Jurídico Notarial del Ministerio de Salud Pública, realizado por el Dr. Martín Thomasset, y citado por la Sindicatura en su escrito, se expresó:

*“En definitiva, Casa de Galicia no aporta un solo elemento nuevo, que no sea volver a solicitar una vez más el apoyo económico del Estado..... Como es sabido, las autoridades de la Administración Pública están impedidas de realizar actos que atenten contra la “buena administración”..... “.....sería irresponsable que las autoridades continuaran invirtiendo fondos públicos en una institución cuyos actuales gestores tienen como principal propuesta, revertir la situación económico-financiera a través de nuevos endeudamientos”..... (destacado no original).*

Huelga decir que la situación de crisis asistencial derivada del descontrol económico-financiero de la concursada no se debe, en absoluto, a la actuación de la Sindicatura, sino que la misma ya se encontraba instalada con mucha anterioridad. Si en casi dos décadas el MSP no pudo resolver la situación de Casa de Galicia, emerge claro que sería altamente improbable que, en esta oportunidad, hubiera podido hacerlo.

En este escenario, nada se puede reprochar a la Sindicatura que, como se dijo, se encuentra administrando la concursada luego del abandono abrupto de la intervención por el MSP.

El Estado ha decidido retirar el apoyo financiero a la sociedad civil Casa de Galicia, y con sólidos fundamentos, absolutamente compartibles. En tal contexto, también resultó ajustada a derecho la decisión del MSP de continuar el trámite concursal iniciado por las autoridades desplazadas, puesto que la viabilidad de la empresa se encontraba altísimamente comprometida, por decir lo menos.

En su mérito, se comparten absolutamente las conclusiones a las que arribó la Sindicatura en su análisis de situación, cuando expresó:

*“En definitiva, se trata de un círculo vicioso del cual no es posible salir sin un adecuado financiamiento el cual ya se señaló que no puede provenir del Estado por razones de buena administración....*

*13º) En síntesis, la administración de esta sindicatura lleva a la fecha 13 días hábiles de actuación y resulta absolutamente irresponsable pretender que con ese plazo tan exiguo se puedan resolver 20 años de endeudamiento y crisis empresariales.*

14º) *Lo que se verifica en autos no es más que una dilación empresarial en cuanto a la presentación tempestiva del amparo concursal manteniendo artificialmente una Institución que no es autosuficiente, pero generando las responsabilidades del caso por perpetuar una situación de crisis sin solución.”.*

IV.- En el marco de la crisis empresarial que atraviesa la concursada, la Sindicatura planteó la necesidad imperiosa de obtener fondos para hacer frente a las más básicas funciones asistenciales. Para ello, detalló los mayores deudores de Casa de Galicia al momento, cuyas posibilidades de cobro son disímiles, siendo en algunos casos de imposible realización inmediata.

En este sentido indicó que el IMAE Cardiológico le debe a Casa de Galicia 29 millones de pesos, de los cuales solamente reconoció 10 millones, y entregó a disposición de la concursada la cantidad de 5 millones. Respecto de los restantes 5 millones el deudor manifestó su intención de abonarlos con cheques diferidos.

También señaló que la Clínica Leborgne le adeuda a la concursada la suma de 11 millones de pesos y, pese a las tratativas, no se visualizan posibilidades de cobro, puesto que dicho deudor no reconoce su deuda.

Por último, planteó que ASSE adeuda a la fecha a Casa de Galicia la suma de 29:922.000 pesos por servicios prestados, de los cuales únicamente habilitó en el SIIF la suma de 7 millones.

Cabe señalar que conforme el art. 65 de la LCRE, los deudores de la concursada que, a su vez, sean acreedores de esta, no pueden invocar la compensación, ya que por las circunstancias descriptas por la Sindicatura, no estaban las condiciones dadas para realizarla antes de la declaración del concurso.

A su vez, existe un préstamo preaprobado por el BROU para el pago de aguinaldos de los trabajadores, cuya activación requiere autorización de la JUNASA, y esta no se ha obtenido aún, pese a que el MSP tiene cabal conocimiento de la situación de crisis de la concursada, lo que demuestra una vez más la falta de colaboración con el órgano concursal.

Además, y como señaló la Sindicatura, el flujo de fondos de a la finalización del mes en curso arroja un saldo negativo de 100 millones de pesos.

Para complicar aún más la situación asistencial, los trabajadores resolvieron en la víspera un paro total de actividades por tiempo indeterminado, en su legítimo reclamo como acreedores del concurso, lo que hace inviable a todas luces la continuidad de la actividad de la concursada.

V.- Dado el panorama de crisis de la concursada, se impone transitar el camino hacia el cese inmediato de actividades de la concursada (art. 44 LCRE).

Hubiera sido posible obtener un camino hacia el cese de forma menos abrupta, y que no impactara en la atención de los usuarios, así como en la situación laboral de los trabajadores, si se hubiera contado con la colaboración del Estado quien, a través de ASSE, y como lo indicó la Sindicatura, debería haber habilitado en el SIIF la totalidad de las facturas que le adeuda a Casa de Galicia, hasta completar la suma de 29.922.000 pesos. Lamentablemente la situación al día de hoy es otra, con el agregado de las medidas gremiales que paralizarán la atención a todo nivel.

En efecto, el riesgo de incumplimiento de la asistencia básica a los usuarios es altísimo, tal y como surge del informe de la Sindicatura, Capítulo III, "SITUACIÓN ACTUAL", y Capítulo IV "CESE PARCIAL DE ACTIVIDADES". Por tanto, corresponde decretar el cese inmediato de actividades, a excepción de los servicios de IMAE, tal y como lo solicitó la Sindicatura.

VI.- Dadas las particulares circunstancias en las que se encuentra la concursada, y conforme lo dispuesto en el art. 97 del CGP, se habilitará la Feria Judicial Mayor a los efectos de la íntegra tramitación del expediente. Asimismo, razones de probidad militan para publicar esta resolución en el Diario Oficial, a efectos que usuarios y trabajadores tomen cabal conocimiento de las circunstancias asistenciales por las que está atravesando la concursada.

VII.-Por los fundamentos expuestos y de conformidad con las normas citadas,  
**SE RESUELVE:**

**Habilitar la Feria Judicial Mayor a los efectos de la íntegra tramitación del expediente.**

**Intimar al MSP con plazo de 48hs. a que entregue a la Sindicatura copia de los informes elaborados por la Dra. Nuri Santana y la Cdra. Alicia Rossi, en el marco de la última intervención administrativa.**

**Intimar a ASSE a que suba al SIIF la totalidad de las facturas que adeuda a Casa de Galicia, en el término de 48hs.**

**Decretar el cese de las actividades de la sociedad civil Casa de Galicia, a excepción de los servicios de IMAE, notificándose sin más trámite al MSP a efectos de que disponga lo necesario para la atención de los usuarios.**



**Ambas diligencias de intimación, así como las notificaciones a ASSE y al MSP se cometen, sin más trámite y con carácter urgente, a la Sra. Alguacil de la Sede.**

**Notificar a la Sindicatura y a la concursada personalmente en forma electrónica.**

**Publicar la presente resolución en el Diario Oficial sin costo, por no existir recursos suficientes.**

Dr. Leonardo Méndez

Juez Letrado de Concurso de 1º Turno