SUDEASEG

Rea

Revista Electrónica de la Actividad Aseguradora

REVISTA 1

www.https://instituto.sudeaseg.gob.ve/

La potestad sancionatoria en el sector asegurador venezolano: Impactos y desafíos del nuevo marco normativo.

Igor E. Villalón. P[1]

Sumario: Introducción. **I**. Noción de la potestad sancionatoria. **II**. El procedimiento administrativo como vía para el ejercicio de la potestad sancionatoria. **III**. La potestad sancionatoria contenida la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley de la Actividad Aseguradora visto como régimen de control. 1. Potestad de otorgar y revocar autorizaciones, permisos, habilitaciones y licencias. 2. Potestad de ordenación o regulación de la actividad aseguradora.3. Potestad de inspección y supervisión. 4. Potestad sancionatoria. **IV**. Principios que delimitan el Derecho Sancionador. 1. Principio de legalidad. 2. Principio de tipicidad. 3. Principio de proporcionalidad. 4. Presunción de inocencia. 5. Garantía del Derecho a la Defensa. 6. Culpabilidad, Irretroactividad y Prescripción. 7. *Non Bis in Idem*. **V**. Normas sobre la Aplicación de Sanciones en la Ley de la Actividad Aseguradora. Conclusión. Bibliografía. Anexo.

Resumen: La potestad sancionatoria de la administración, en general, es una manifestación de lo que se denomina el *ius puniendi* del Estado, ejercido por la Administración Pública a través de su actividad de policía, mediante la cual impone a los administrados sanciones, previamente determinadas por la ley, con el objeto de corregir conductas generadas por el incumplimiento de las disposiciones legales. En el caso del sector asegurador, las infracciones cometidas por los sujetos regulados y sus respectivas sanciones se presentan como un elemento clave para la sostenibilidad del sector asegurador.

Palabra clave: Actividad administrativa - Potestad sancionatoria - Principio de legalidad - Aplicación de sanciones – sujetos regulados.

Abstract: The sanctioning power of the administration in general is a

1 Abogado de la República Bolivariana de Venezuela; especialista en Derecho Administrativo y en Gobierno y Políticas Públicas; Magister en Ciencias Penales y Criminalísticas; Doctor en Educación; Docente de postgrado en Derecho Administrativo y pregrado en la asignatura de Políticas Públicas. Autor colaborador de diferentes publicaciones jurídicas.

3

manifestation of what is called the *ius puniendi* of the State, which is exercised by the Public Administration through police activity, by means of which it imposes sanctions on the administered, previously determined by law, in order to correct conduct generated by non-compliance with legal provisions. In the case of the insurance sector, the infringements committed by the regulated subjects and their sanctions are presented as a key element for the sustainability of the insurance sector.

Keywords: Administrative Activity - Punitive Power - Principle of Legality - Application of Sanctions - Regulated Subjects.

Introducción

Desde hace varios años se ha venido estudiando e investigando la potestad sancionatoria, sin embargo, el propósito de este trabajo es analizar algunos aspectos relacionados con su aplicación por parte de la Administración Pública, en el marco de la entrada en vigencia de la Ley de la Actividad Aseguradora[2] y las Normas sobre la Aplicación de Sanciones en la Actividad Aseguradora[3], que regula específicamente la forma en que se impondrán las sanciones previstas en la ley.

Para ello, se efectuarán algunas consideraciones doctrinales sobre la potestad administrativa sancionatoria en general, para luego enmarcarlas dentro del sector asegurador, revisando algunos aspectos constitucionales y garantías que rigen el procedimiento administrativo como elemento clave de la potestad sancionatoria.

Igualmente, para cumplir con ese propósito realizaremos algunos comentarios respecto a los desafíos e impactos que podrían generarse en virtud de la aplicación del nuevo marco normativo en el sector asegurador, en especial las Normas sobre la Aplicación de Sanciones en la Actividad Aseguradora.

Finalmente, se incluirá un cuadro comparativo de los cambios introducidos

2 *Ley de la Actividad Aseguradora*, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.770 de fecha 29 de noviembre de 2023.

3 *Normas sobre la Aplicación de Sanciones de la Ley de la Actividad Aseguradora*, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.835 de fecha 3 de septiembre de 2024.

en materia sancionatoria por la nueva Ley de la Actividad Aseguradora.

I. Noción de la potestad sancionatoria

Con relación a la noción de la potestad sancionatoria el distinguido autor Manuel Atienza expresó que "*la potestad sancionatoria debe entenderse como una herramienta correctiva, dirigida a restablecer el orden jurídico alterado por comportamientos que violan las normas. La sanción tiene una función educativa y preventiva más allá de la mera represalia*"[4].

En ese mismo orden de ideas, el tratadista Alejandro Nieto[5], al referirse sobre la potestad sancionatoria de la Administración Pública, señaló lo siguiente: "…*En el Principio de todo Derecho están una Potestad y un Ordenamiento. Y, cabalmente, porque existen una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador, es por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador.* (…) *la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forma parte de un genérico 'ius puniendi'*[6] *del Estado*".

El catedrático García De Enterría[7], ha sostenido que la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y tribunales, forman parte de un genérico y único *ius puniendi* del Estado. Este se manifiesta en dos vertientes: la penal y la administrativa, concebidas como expresiones de un mismo poder punitivo. En este sentido, el *ius puniendi* ha sido interpretado como un *supraconcepto* que permite estructurar un sistema jerárquico en cuya cúspide se sitúa dicho poder, del cual emanan las distintas potestades restrictivas del ordenamiento jurídico. De allí que la potestad sancionatoria no deriva de actos administrativos particulares, sino que tiene su origen directo en la

4 Atienza R, Manuel. *La Potestad Sancionatoria en el Derecho Administrativo*. Editorial Bosch, Barcelona, 2001. p. 52.

5 Nieto G, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos, segunda edición. Madrid, 2002. p. 80.

6 *Ius puniendi*: Es una expresión jurídica latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. Se traduce literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar siendo esta una facultad única del derecho penal. La expresión se utiliza siempre en referencia al Estado frente a los ciudadanos. "*Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española*". https://dpej.rae.es/lema/ius-.

7 Nieto G, Alejandro. Op. cit., p. 45.

Ley. Esto implica que su ejercicio debe estar necesariamente sustentado en una norma previa que no solo la configure, sino que además la atribuya de manera concreta. Esta exigencia se vincula directamente con el principio de legalidad sancionadora, expresado en la máxima *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*, el cual establece que no puede imponerse sanción alguna sino existe previamente una ley que defina la conducta infractora y la correspondiente consecuencia jurídica. Tal principio garantiza la seguridad jurídica, limita la arbitrariedad del poder público y constituye un presupuesto esencial tanto del derecho penal como del derecho sancionador.

Igualmente, el jurista venezolano, Araujo Juárez, J., señala que "… *las Potestades Públicas suelen ser entendidas como sinónimos de poder jurídico, facultades o competencias que recibe la Administración Pública para la realización de su función administrativa.*"[8]

Asimismo, el autor Brewer-Carías, al referirse a la potestad sancionadora de la Administración Pública, expresó "*... la potestad sancionatoria de la administración, es el poder de sancionar determinadas conductas que contraríen disposiciones de la Ley. Esta potestad se establece tanto en relación a los funcionarios públicos, como en relación a la actuación de los particulares.*"

Por su parte, la jurisprudencia también se ha pronunciado, específicamente la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, la cual expresó[9] que "*Tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido que el objeto y estudio del Derecho Administrativo Sancionador se configura en el ejercicio de la potestad punitiva realizada por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativo, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública. Esto se debe a la notable necesidad de la Administración de contar con mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa quedaría vacía de contenido, ante la imposibilidad de ejercer la potestad sancionatoria frente a la*

8 Araujo J, José. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Editorial Vadell Hermanos, 2da edición. Venezuela, 1998, p. 172.

9 Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 00421 de 4 de mayo de 2004, dictada por Sala Político-Administrativa en el caso: *Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras*. www.tsj.gob.ve.

inobservancia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones que les han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y a las necesidades de la colectividad".

Ello así, la potestad sancionatoria puede considerarse como el ejercicio de la potestad de limitar el ejercicio de los derechos individuales, a los que el Estado sobrepone un interés público y social. por ello, el objetivo primordial de la actividad administrativa es evitar a toda costa que se produzca un daño. Esta definición tiene mayor fuerza en el ámbito asegurador cuando las empresas de seguros, reaseguros y medicina prepagada tienen la posibilidad de realizar una actividad económica pero regulada por la Administración la cual tiene como objeto principal la protección de los intereses de los asegurados sobre la actividad comercial; de allí que la potestad sancionatoria en la nueva Ley de la Actividad Aseguradora juega un papel fundamental, lo cual desarrollaremos de manera detallada más adelante.

II. El procedimiento administrativo como vía para el ejercicio de la potestad sancionatoria

En concordancia con lo antes expresado, es fundamental destacar que la actuación administrativa debe canalizarse siempre a través de procedimientos determinados, los cuales constituyen requisitos mínimos para que dicha actuación pueda ser considerada como legitima. En otras palabras, la Administración Pública está obligada a seguir lineamientos básicos para ejercer su función de manera correcta y adecuada. Estos procedimientos, que la Administración debe cumplir para emitir actos administrativos que produzcan efectos individuales o generales para los ciudadanos, reciben el nombre de procedimientos administrativos.

Asimismo, es importante subrayar que estos procesos garantizan el respeto al principio de legalidad y debido proceso, elementos esenciales para la legitimidad de ejercicio de *ius puniendi* en el ámbito administrativo, en consonancia con el principio *nullum crimen, nulla poena sine preavia lege*, que exige una base legal previa para la imposición de sanciones.

Es innegable que el procedimiento administrativo constituye una de las conquistas más significativas del Estado de Derecho, especialmente si se considera que, en sus inicios, no se exigía la existencia de un procedimiento administrativo previo para la emisión de actos administrativos que pudieran

afectar derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos. En otras palabras, las primeras etapas del derecho administrativo se caracterizaban por la ausencia de un proceso formal en la formación, revisión, o ejecución de la voluntad administrativa. La Administración Pública actuaba, en muchos casos, de manera unilateral y discrecional sin sujeción a procedimientos que garantizaran el respeto a los principios de legalidad, transparencia y debido proceso[10].

El mencionado jurista José Juárez[11], expresó que es en Austria donde surgió la idea de un procedimiento interno de la Administración Pública tendiente a formalizar su voluntad, pero agrega que debe tomarse en cuenta la doctrina italiana, fundamentalmente de la mano de Massimo Giannini, con quien el procedimiento administrativo adquiere una importancia y significación tal, que actualmente se considera como un elemento esencial a la actividad administrativa.

El mencionado autor Massimo Giannini, definió al procedimiento administrativo como la "*serie de actos de autoridad administrativa coligados entre sí y tendientes a una única finalidad*"[12]. Entendiéndose entonces al procedimiento administrativo como la serie de actos administrativos que obligatoriamente anteceden al acto administrativo definitivo que surte efectos en los ciudadanos a los fines de comprobar los hechos por los cuales se activó la actividad administrativa y respetar el derecho a la participación y a la defensa de los interesados en el asunto.

Hoy día es claro que todo acto administrativo definitivo, salvo muy contadas excepciones, requiere necesariamente de un procedimiento administrativo previo. Es decir, debe estar precedido por una serie de actos administrativos concatenados entre sí, orientados al examen de los supuestos de hecho y de derecho, la preparación y la emisión del acto definitivo. Entre estos actos se incluyen, usualmente, la notificación del inicio del procedimiento, posibilidad de presentar alegatos en el lapso establecido, pruebas y finalmente la emisión del acto administrativo

10 Araujo J, José. Op. cit., p. 25.

11Rojas P, Manuel. *Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano. Publicada por el Centro para la Integración y el Derecho Público. Venezuela, 2022. https://cidep.com.ve/ojs/index.php/redav/issue/view/redav-23.

12 Severo G, Máximo. Corso di Diritto Administrativo. II. Dott. A. Giuffre, editore. Milano, 1965, p. 239.

decisivo, lo cual garantiza no solo la legalidad del acto final, sino también la protección del derecho a la defensa y la transparencia de la actuación de la Administración.

De allí, se puede afirmar que los procedimientos administrativos comprenden la cadena de actos administrativos de trámite que deben ser dictados por los órganos competentes de la Administración, y que conducen, de manera ordenada y sistemática, a la emisión de los actos administrativos definitivos. Además, estos procedimientos incluyen una serie de formalidades complementarias indispensables para la eficacia jurídica del acto, entre las cuales destaca la notificación, que garantiza el conocimiento efectivo del acto por parte del administrado. Junto a la notificación, también puede incluirse otras formalidades como la publicación, en los casos en que sea exigida por la ley, y la motivación del acto, cuando esta sea requerida. Estas formalidades no son meros requisitos accesorios, sino garantías esenciales del debido proceso y de la transparencia administrativa[13].

Como ejemplos de estos actos administrativos, la Ley de la Actividad Aseguradora establece dentro de su marco normativo: la obligación de iniciar procedimiento administrativo previo para la materialización de una serie de situaciones que plantea el legislador, entre ellas, las previstas en los artículos 8 numeral 8 y 11 referida a las atribuciones del Superintendente; 79 referida al cierre del ejercicio económico, remisión y publicación de estados financieros; 80 vinculada a las irregularidades en los estados financieros; 84 alusiva a las medidas administrativas; 91 las causales para la revocación; 93 referente a la liquidación administrativa; 132 referida a la falta de veracidad de la información financiera y técnica; 137 las sanciones a las sociedades de corretaje de reaseguros, y 138 vinculada a las sanciones a los sujetos regulados, todas previstas en la Ley de la Actividad Aseguradora.

III. La potestad sancionatoria contenida la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley de la Actividad Aseguradora visto como régimen de control

Aunque el análisis profundo de la potestad sancionatoria desde una perspectiva constitucional no es el objeto central de este trabajo, no puede pasarse por alto que, en el devenir constitucional venezolano, -es decir- desde la primera Constitución Federal para los Estados de Venezuela del

año 1811[14] hasta la Constitución de la República de Venezuela de 1961, se consagraron previsiones normativas destinadas a proteger los derechos individuales frente a la posibilidad que el Estado, bajo el espectro del ámbito penal, emitiera actos sancionadores. Entre esos derechos consagrados destacan el derecho a la igualdad, la libertad de desenvolvimiento, y muy particularmente la libertad personal, acompañados por el desarrollo constante de garantías como la presunción de inocencia, entre otras. Si embargo, no fue sino hasta el año de 1999[15], con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando se elevaron por primera vez en el texto fundamental una serie de preceptos en los cuales, por un lado, se reconoció la potestad sancionadora de la Administración Pública, y por otro, se estableció un amplio catálogo de garantías a favor de los particulares involucrados, señalando de manera explícita que dichas garantías también sería aplicables en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria[16].

Por otro lado, en lo que respecta a la actividad aseguradora, esta constituye una actividad económica, permitida en nuestro país conforme lo establece el artículo 112 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que consagra el derecho a la libertad económica y la protección de la iniciativa privada, la cual estará sometida a la intervención del Estado a través de la ley; en este caso, la Ley de la Actividad Aseguradora, y como toda actividad, que persigue un beneficio económico o lucro, es susceptible de ser sujeta a la potestad del Estado, a través de diferentes mecanismos de regulación, supervisión, y tributación, entre otros, pero siempre contenido en los distintos cuerpos normativos, como por ejemplo, el impuesto sobre la renta previsto en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Impuesto Sobre la Renta.

---

14 *La Constitución de Venezuela de 1811* (nombre oficial: Constitución Federal para los Estados de Venezuela), fue la primera Constitución de Venezuela y de Iberoamérica, promulgada y redactada por Cristóbal Mendoza y Juan Germán Roscio, siendo sancionada por el Congreso Constituyente de 1811 en la ciudad de Caracas el día 21 de diciembre de 1811, bajo la presidencia de Juan Rodríguez del Toro. Fue derogada el 21 de julio de 1812 por la capitulación de Francisco de Miranda en San Mateo. www.bibliotecavirtualmigeldecervantes.com.

15 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, fue aprobada mediante referéndum popular el 15 de diciembre de 1999 y publicada en la Gaceta Oficial Nº 5.453 Extraordinaria de 24 de marzo de 2000 www.asambleanacional.gob.ve.

16 Carrillo A, Carlos. *El Derecho Administrativo Sancionador en Venezuela*. Revista de Derecho Público N° 171-172. Venezuela, 2022. www.revistadederechopublico. p. 17 y sig.

En lo que respecta a la Ley de la Actividad Aseguradora, esta refuerza lo anteriormente expuesto, al establecer el marco normativo aplicable para la autorización, regulación, funcionamiento, control, supervisión y vigilancia de la actividad aseguradora, entre otros aspectos. Su finalidad es garantizar el cumplimiento de los procesos de transformación socioeconómica promovidos por el Estado, en resguardo del interés general representado por los derechos y garantías de los tomadores, asegurados, beneficiarios, contratantes, usuarios y afiliados, según corresponda, de los contratos de seguros, reaseguros, medicina prepagada y administración de riesgos. Esta Ley es aplicable a toda actividad aseguradora que se desarrolle dentro de la República Bolivariana de Venezuela o que, aun ejecutándose en el extranjero -en casos particulares-, tenga relación con personas o riesgos ubicados en el territorio nacional. Asimismo, rige para los sujetos regulados definidos en esta normativa y para todas aquellas personas naturales o jurídicas que realicen operaciones o negocios jurídicos calificados como actividad aseguradora, así como para quienes representen o estén vinculados con la tutela del interés general que constituye el objeto de esta regulación.

De acuerdo a lo antes señalado, la actividad aseguradora contemporánea, es una actividad organizada que por su naturaleza y características puede ser desarrollada inicialmente por empresas privadas, lo cual generó que el seguro se convirtiera en una de las primeras actividades en ser objeto de una especial regulación por parte del Estado, toda vez que por su propia naturaleza tiende a desarrollarse como negocio masivo mediante contratos de adhesión que sin duda requieren la participación del Estado quien debe resguardar el interés social e inclusive la salud de los asegurados, de allí que no debe quedar duda de que se trata de un sector fuertemente regulado y sujeto a supervisión y control por parte de la administración en lo que refiere al acceso y al ejercicio de la actividad aseguradora.

Es importante advertir que la regulación en materia de seguros atiende a dos (2) realidades comunes que requieren la regulación, supervisión y vigilancia de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora:

En primer lugar, el asegurador, como especialista en la gestión del riesgo, se enfrenta a un conjunto de controles establecidos por el ordenamiento jurídico que regulan tanto el acceso como la organización de la actividad aseguradora. Esta regulación constituye el principal contrapeso al libre

ejercicio de dicha actividad, en atención a los riesgos que conlleva una eventual insolvencia o el incumplimiento de los compromisos contractualmente asumidos, lo que podría generar significativos perjuicios sociales. En consecuencia, resulta imprescindible que el legislador ejerza funciones de control y regulación, a fin de evitar excesos y garantizar la estabilidad del mercado.

En segundo lugar, también pueden presentarse excesos del lado del asegurado, particularmente al momento de la contratación del seguro. Estos se manifiestan en conductas como la participación voluntaria en riesgos desproporcionados o la emisión de declaraciones falsas o inexactas, lo cual podría dar lugar al rechazo del siniestro o incluso a la nulidad del contrato. Por ello, la legislación en materia de contratos de seguro incorpora mecanismos destinados a reducir la selección adversa y a limitar los márgenes de maniobra del asegurado, evitando así conductas arbitrarias que puedan afectar el equilibrio del contrato.

A pesar de ello, puede afirmarse que la intervención pública en esta materia obedece a la necesidad de maximizar el bienestar social tanto del asegurador como del asegurado. Este objetivo se persigue mediante la implementación de mecanismos eficaces de control, prevención y corrección de los efectos negativos derivados de desequilibrios en la oferta y la demanda de seguros, así como del oportunismo de determinados actores —tales como los llamados "*inversionistas de maletín*"— que distorsionan y afectan gravemente la integridad del mercado asegurador.

Aclarado lo anterior, y como ya lo hemos indicado la Superintendencia de la Actividad Aseguradora regula, supervisa y vigila la actividad aseguradora en todas y cada una de sus fases, y bajo las siguientes potestades que muy detalladamente ha desarrollado la autora Mara Yánez en su trabajo de especialización, y que nos parece relevante traer a colación[17]:

1) Potestad de otorgar y revocar autorizaciones, permisos, habilitaciones y licencias; lo que implica un control previo de la actividad aseguradora, que conlleva a la comprobación de la satisfacción de los requisitos previstos en la Ley; habilitación administrativa para la enajenación de acciones; habilitación administrativa para la adquisición

17 Ramírez Y, Mara. *La Potestad Sancionatoria en la Ley de la Actividad Aseguradora*. Universidad Central de Venezuela (UCV). Tesis de la Especialización de Derecho Administrativo. Venezuela, 2013. www.saber.ucv.ve.

de acciones en la bolsa de valores; habilitación administrativa para la utilización de pólizas, cuadros recibos, cuadros de pólizas y otros documentos; habilitación administrativa para la utilización de tarifas; habilitación administrativa para la utilización de publicidad; entre otras.

2) Potestad de ordenación o regulación de la actividad aseguradora; refiriéndose no a la organización y funcionamiento interno de las empresas sino a la actividad de ordenación de las actividades de los particulares sometidos a su regulación, en cuyo caso la Administración, las somete a ordenación, planificación, dirección, organización, control u orientación, como por ejemplo: Registro de los auditores externos contables, de sistemas, de actuarios; Regulación de solvencia de las aseguradoras; Producción de manuales de contabilidad y códigos de cuentas; Regulación sobre la información financiera; Regulación de las reservas de las aseguradoras.

3) Potestad de inspección y supervisión; refiriéndose a las actividades en el marco de sus competencias, como, por ejemplo, Dictar medidas administrativas en contra de las aseguradoras; Ordenar la intervención de las aseguradoras; Revocación de autorizaciones concedidas; Liquidación administrativa; Análisis de la documentación e información; Las visitas de inspección.

4) Potestad sancionatoria; refiere básicamente las sanciones aplicables en la actividad aseguradora refiriéndose a todo un epítome de sanciones administrativas previstas en los artículos 125 al 142 de la Ley de la Actividad Aseguradora, tales como el aprovechamiento de una denominación exclusiva del sector asegurador, operaciones efectuadas en contravención a la ley por parte de empresas de seguros, reaseguros, déficit en el patrimonio propio no comprometido e insuficiencia en la cobertura de las reservas técnicas, incumplimiento en la emisión de fianzas, oferta engañosa, elusión, retardo y rechazo genérico, entre otras.

Asimismo, la Ley de la Actividad Aseguradora en su cuerpo normativo califica las siguientes tipologías de sanciones: Multa; Exclusión de los registros; Suspensión de la autorización por un (1) año para los intermediarios y auxiliares de la actividad aseguradora; Revocatoria de la autorización por cinco (5) años para los intermediarios y auxiliares de la actividad aseguradora; Prohibición de ejercer la actividad aseguradora por diez (10) años; Suspensión de la autorización por diez (10) años para las sociedades de corretaje de reaseguros.

IV. Principios que delimitan el Derecho Sancionador

El análisis de los límites de la potestad administrativa sancionadora en el Derecho Administrativo debe ser enfocado a los principios fundamentales que la configuran. Estos principios no tienen la finalidad de definir el contenido de la potestad estatal, sino que, en esencia, son derechos subjetivos de los particulares que establecen restricciones al ejercicio de dicha potestad.

En este sentido, puede afirmarse que estos principios no regulan la forma de ejercer la potestad, sino que más bien limitan su ejercicio, protegiendo así los derechos de los ciudadanos frente al poder punitivo del Estado[18]. A continuación, se exponen de manera breve y concisa los principios clave que delimitan este ámbito del Derecho Administrativo:

1. **Principio de legalidad**

El principio de legalidad es uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo sancionador y se encuentra consagrado en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece que toda sanción debe estar amparada por una norma de rango legal. Además, se exige que el ejercicio de la potestad administrativa se base en una norma que confiera explícitamente dicha competencia. Este principio asegura que ninguna sanción pueda ser impuesta sin el respaldo normativo adecuado, garantizando así que el poder sancionador se circunscriba a los límites establecidos por la ley.

Los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, señalan que "*la Ley ha de preceder a la conducta sancionable, dice el artículo 25 de la Constitución (lex previa), así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse*"[19]. En compresión de esta afirmación, es importante destacar que el derecho sancionador, y particularmente en el sector asegurador, el principio de legalidad cobra especial relevancia como límite en el ejercicio del poder público, asegurando que la Administración actúe dentro del marco legal establecido, respectando el debido proceso – al cual haremos mención más adelante- y evitando arbitrariedades o la

18 Idem.

19 García de Enterría, Eduardo y Fernández R., Tomás. *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Civitas. Madrid, 2006. p. 174.

aplicación retroactiva de la norma - salvo excepciones como en materia penal, laboral y administrativo, donde la ley más favorable puede ser aplicada retroactivamente-.

Acerca del aludido principio la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de justicia, mediante decisión Nro. 91 del 19 de enero de 2006, (caso: *Ángel Zambrano vs Ministerio de Infraestructura*), dispuso lo siguiente[20]:

> "*Sobre el principio de legalidad, tanto la jurisprudencia como la doctrina han venido sosteniendo que comporta un doble significado, a saber: i) La sumisión de los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; y ii) El sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad pública, a las normas generales y abstractas previamente establecidas, sean estas normas de origen legislativo o no.*
>
> *De acuerdo a lo indicado, la legalidad representa la conformidad con el derecho o la regularidad jurídica de las actuaciones de todos los órganos del Estado.*
>
> *Al analizarse detenidamente el contenido del aludido principio, se evidencia la existencia de dos intereses considerados como contrapuestos en el desarrollo de la actividad administrativa: por una parte, la necesidad de salvaguardar los derechos de los administrados contra los eventuales abusos de la Administración; y por la otra, la exigencia de dotar a ésta de un margen de libertad de acción.*
>
> *Así, el principio de legalidad implica la existencia de una ley (lex scripta), que sea anterior (lex previa) y que describa un supuesto de hecho determinado (lex certa), lo cual tiene cierta correspondencia con el principio que dispone nullum crimen, nulla poena sine lege, esto es, no hay delito ni pena, sin ley penal previa. Se entiende pues, que* ***la potestad sancionatoria requiere de una normativa que faculte a la Administración para actuar y aplicar determinada sanción administrativa.***" (Destacado nuestro).

20 Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 91 del 19 de enero de 2006, dictada por la Sala Político Administrativa en el caso *Ministerio de Infraestructura*.

De acuerdo a lo indicado, la legalidad representa la conformidad con el derecho o la regularidad jurídica de las actuaciones de todos los órganos del Estado. En este sentido, el principio del imperio de la ley garantiza que las personas puedan prever las consecuencias de sus actos y tener la certeza jurídica de que las normas no puedan ser modificadas arbitrariamente por quienes detenta el poder, protegiendo así la confianza legitima de los individuos en el orden legal establecido[21].

2. **Principio de tipicidad**

El principio de tipicidad, que también se encuentra establecido en el artículo 49, numeral 6 de la Constitución, el cual señala:

> "***Artículo 49***. *El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:*
> ***6***. *Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes*".

La norma *ut supra*, exige que las conductas sancionables estén claramente definidas en las leyes preexistentes. En virtud de este principio, ninguna persona podrá ser sancionada por hechos u omisiones que no estén expresamente previstos en la legislación.

Los ya mencionados catedráticos del derecho (García de Enterría y Tomás Fernández), señalan que "*la tipicidad es, pues la descripción legal de una conducta especifica a la que se concretará una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean la excepción a la libertad, y por tanto exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación, y en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos*"[22].

21 Aponte A, Jonás. Crisis del principio de legalidad: Discusión recurrente pero necesaria en América Latina. Revista de Políticas y Problemas Públicos. Ecuador, 2022. p. 6.

22 Op. cit., 177 y 178.

De allí que la norma debe especificar detalladamente el hecho ilícito y la sanción que le corresponde. Este principio refuerza la certeza y previsibilidad del derecho, descalificando las normas sancionadoras indeterminadas o en blanco[23] que no contemplan sanciones específicas.

3. **Principio de proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad está claramente establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece que,

> "***Artículo 12***. *Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida* ***proporcionalidad*** *y* ***adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma****, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia*". (Destacado nuestro).

Se observa que aun cuando una disposición legal o reglamentaria permita a la autoridad competente adoptar medidas a su criterio, estas deben ser proporcionales al hecho ilícito cometido y a los fines de la norma.

Por su parte, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 683 del 13 de junio de 2018, estableció que:

> *"En relación al principio de proporcionalidad en el ámbito de la actividad sancionatoria de la Administración Pública, esta Sala ha expresado en distintas ocasiones que "(...) cuando una disposición deje la determinación de una sanción a juicio de la autoridad competente, ésta deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada". (Vid. entre otras, sentencias Nros. 1.666 del 29 de octubre de 2003, 1.158 del 10 de mayo de 2006, 977 del 1°*

23 Soler P, Sebastián. *Obra Derecho Penal Argentino*, Tomo I, Tipográfica Editora Argentina. Argentina, 1992 p. 155.; El actualizador Fierro, Guillermo agregó lo siguiente: "*Expone que las leyes penales en blanco son aquellas disposiciones penales cuyo precepto es incompleto y variable en cuanto a su contenido y en las que solamente queda fijada con exactitud invariable la sanción*".

de julio de 2009 y 18 del 18 de enero de 2012).

Así, la sujeción del poder sancionatorio administrativo al principio de proporcionalidad implica que la pena o castigo impuesto debe ser adecuado, idóneo, necesario y razonable. Ello significa que:

1. a) Debe existir congruencia entre la sanción y la falta cometida, y entre el medio (el castigo impuesto) y el fin de la norma que le sirve de sustento, lo que exige, a su vez, una correcta interpretación de la ley aplicable.

2. b) El poder represivo del Estado debe ejercerse con el objeto de garantizar que al particular le resulte menos provechoso infringir la ley que acatarla, sin que por intermedio del mecanismo sancionatorio empleado se desborden los límites de la norma representados por la consecuencia jurídica en esta contemplada y la finalidad que la misma persigue.

3. c) En el ejercicio de la aludida potestad, la Administración debe estar en capacidad de justificar la solución adoptada en el caso concreto.

Teniendo en cuenta las reglas anteriores, es de hacer notar que, cuando la Ley deja al criterio de la Administración la imposición de una pena contemplada entre dos límites, el poder discrecional de aquella (condicionado siempre por el principio de legalidad), implica que la sanción podrá ser establecida dentro de un rango más o menos amplio.

No obstante, el órgano o ente competente deberá: (i) partir siempre del término medio de la pena, (ii) analizar la existencia de circunstancias atenuantes y/o agravantes, y (iii) acreditar en el supuesto específico la verificación de dichas circunstancias, a efectos de justificar la ponderación que ha llevado a cabo de la conducta típica, los elementos subjetivos relacionados con su comisión y los efectos de esta última. (Vid. Sentencia de esta Sala Nro. 0054 del 22 de enero de 2014)[24] *".*

De lo antes citado se desprende que el principio de proporcionalidad implica una relación adecuada entre los medios utilizados por la Administración y los fines que se persiguen, evitando que se impongan

24 Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 683 del 13 de junio de 2018 dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en el caso: *Cervecería Polar*.

sanciones desmesuradas o desproporcionadas en relación con la gravedad del ilícito. En este sentido, dicho principio actúa como un límite al poder punitivo del Estado a fin de garantizar una respuesta sancionatoria justa, racional y equilibrada. Esta idea se vincula estrechamente con la dosimetría penal, entendida como el proceso de individualización de la sanción en función de diversos factores, como la naturaleza de la infracción, la conducta del infractor, la existencia de agravantes o atenuantes y el daño causado, lo cual permite ajustar la respuesta administrativa o penal a las circunstancias concretas del caso, evitando tanto el castigo excesivo como la impunidad, basados en la "*idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto*"[25].

4. **Presunción de inocencia**

La presunción de inocencia, recogida en el artículo 49, numeral 2 de la Constitución, establece que

> "***Artículo 49***. *El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:*
> (…) ***2***. *Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario*".

La norma constitucional es concreta al señalar que nadie podrá ser considerado culpable hasta que se haya demostrado lo contrario, lo cual debe entenderse en el contexto del Derecho Administrativo sancionador, como la prohibición de adelantar un juicio de culpabilidad antes de que se haya realizado una comprobación adecuada de los hechos y se haya demostrado la responsabilidad del individuo. La carga de la prueba recae sobre la Administración, que debe demostrar los hechos constitutivos de la infracción de manera clara y suficiente.

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 0682 del 7 de agosto de 2001[26], realizó un interesante análisis de la presunción de inocencia en el procedimiento

25 Villalón P, Igor. *Reflexiones jurisprudenciales acerca del papel que está llamada a desempeñar la ponderación en el derecho*. Anuario de la Especialización de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Centro para la Integración y el derecho público. Caracas, 2019. p. 214 https://cidep.online/ojs/index.php/aeda/article.

26 Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 0682 del 7 de agosto de 2001 dictada por la Sala Constitucional en el caso: *Alfredo Esquivar Villarroel*.

administrativo desde la perspectiva del Tribunal Constitucional Español, el cual en decisiones 76/1990 y 138/1990, ha sostenido que:

> "*… es doctrina reiterada de este Tribunal que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador para garantizar el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad…*".

Respecto al referido criterio *supra* citado del Tribunal Constitucional Español, respecto a la presunción de inocencia y sus implicaciones en el procedimiento administrativo sancionador, Alejandro Nieto señaló que "*… concebida por tanto, la presunción de inocencia como un derecho a ser asegurado en ella (un derecho subjetivo que, además, es de naturaleza fundamental), en palabras de la citada sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 1990 comporta: 1. Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada. 2. Que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia. 3. Y cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valoradas por el organismo sancionador, deben traducirse en un pronunciamiento absolutorio … Todos estos elementos constituyen, en uno y otro campo, el contenido primero y directo de la presunción de inocencia; pero conste que todavía no existe otra segunda vertiente, que excede con mucho de la garantía procesal de la carga de la prueba y de sus cuestiones anejas, ya que -como señala el Tribunal Constitucional- la presunción de inocencia implica además, una regla de tratamiento del imputado -en el proceso penal- o del sometido a procedimiento sancionador … que proscribe que pueda ser tenido por culpable en tanto su culpabilidad no haya sido legalmente declarada*"[27].

Lo señalado puede aguzar los sentidos, por tal motivo, no debe quedar dudas que la garantía a la presunción de inocencia comporta, entre otros aspectos la necesaria tramitación de una fase probatoria en la cual el particular, sin perjuicio de la carga probatoria que corresponde en estos casos a la Administración, pueda desvirtuar los hechos o infracciones que se le imputan, permitiendo así que el órgano competente pueda efectuar

27 Nieto G, Alejandro. Op. cit., p. 380 y ss.

un juicio de culpabilidad y, que esta culpabilidad del administrado haya sido legalmente declarada. Tales elementos requieren de la previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente, pues, sin el cumplimiento de esta formalidad, es obvio que no pueda verificarse la actividad probatoria que permita derivar la culpabilidad.

5. **Garantía del Derecho a la Defensa**

El derecho a la defensa, previsto en el artículo 49 de la Constitución, otorga a los ciudadanos una serie de garantías procedimentales en el marco del proceso sancionador. Entre estas garantías se incluyen el derecho a ser informado previamente de los cargos en su contra, a acceder al expediente administrativo y a presentar las pruebas que consideren pertinentes para su defensa. Este principio asegura que el procedimiento sancionador sea transparente, justo y equitativo, permitiendo a los ciudadanos ejercer adecuadamente su derecho a defenderse.

En ese mismo orden de ideas, la Sala Constitucional en sentencia número 2703 del 8 de diciembre de 2023, analizó a profundidad el alcance al derecho a la defensa consagrado en la Carta Magna, en los siguientes términos:

> "*El máximo intérprete de la Constitución destacó que el derecho a la defensa y al debido proceso "…deben ser entendidos en el sentido de que en todo proceso, sea judicial o administrativo, deben cumplirse las garantías indispensables para que se escuche a las partes, se les permita el tiempo necesario para presentar pruebas y ejercer plenamente la defensa de sus derechos e intereses, siempre de la manera prevista en la ley; de forma tal, que la controversia sea resuelta conforme a derecho, en aras de una tutela judicial efectiva".*
> *Y dichas garantías, a tenor del fallo, tienen la finalidad que los derechos que poseen las partes involucradas en el proceso o procedimiento permanezcan a salvo, sin que se vean limitados o restringidos de manera tal que impida el ejercicio pleno y efectivo de otros derechos hasta la efectiva satisfacción de las pretensiones deducidas en juicio.*
> *El artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia y en armonía con esa*

disposición constitucional, el artículo 49 del Texto Fundamental, desarrolla en forma amplia la garantía del derecho a la defensa, con la finalidad de que toda persona ejerza el derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro de los lapsos razonables determinados legalmente.

Así, estas disposiciones constitucionales '...están dirigidas a garantizar la seguridad jurídica de las partes y constituyen una premisa general sobre el trámite procedimental que debe seguirse en todo proceso, a los fines de evitar eventuales nulidades y recursos que impidan la satisfacción de las pretensiones de los sujetos procesales involucrados en algún caso concreto'.

La Sala, además, vincula directamente el derecho a la defensa y al debido proceso al derecho a la tutela judicial efectiva, que '...ha sido definido –grosso modo– *como aquel atribuido a toda persona de acceder a los órganos de administración de justicia para que sus pretensiones sean tramitadas mediante un proceso que ofrezca una mínima garantía, para conseguir una decisión dictada conforme el derecho (en este sentido véase la sentencia de esta Sala n.° 576 del 27 de abril de 2001)', con por que el Estado asume la administración de justicia como 'la solución de los conflictos que puedan surgir entre los administrados o con la Administración misma, para lo que se compromete a organizarse de tal manera que los mínimos imperativos de la justicia sean garantizados y que el acceso a los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, en cumplimiento de su objeto, sea expedito para los administrados'"*[28].

De la decisión ut supra citada se observa -entre otras cosas- la especial importancia que tiene el artículo 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual no solo reconoce el carácter instrumental y esencial del proceso, sino que lo ubica como un medio necesario para garantizar el acceso efectivo a la tutela judicial efectiva. En consonancia con este postulado, el artículo 49 del Texto Fundamental, desarrolla en forma amplia la garantía del derecho a la defensa, con la finalidad de que toda persona ejerza el derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro de los lapsos razonables determinados legalmente.

28 Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Justicia N° 2703 del 8 de diciembre de 2023 dictada por la Sala Constitucional en el caso: *La Caritua. C.A*.

6. **Culpabilidad, Irretroactividad y Prescripción**

El principio de culpabilidad subraya que el ejercicio de la potestad sancionadora debe basarse en la responsabilidad personal del infractor. En este sentido, el derecho a la presunción de inocencia, consagrado en el artículo 49 de la Constitución, se erige como un requisito indispensable para la imposición de sanciones. La Administración debe contar con pruebas suficientes que acrediten la veracidad de los hechos imputados y el nexo de causalidad entre el ilícito administrativo y la culpabilidad del individuo. Este principio asegura que no se pueda sancionar sin un juicio previo y una demostración cabal de la culpabilidad.

Por otro lado, con relación al principio de irretroactividad, establecido en el artículo 24 de la Constitución, establece que las disposiciones legislativas no deben aplicarse retroactivamente, salvo en los casos en que favorezcan al reo con una pena más leve. Este principio protege a los ciudadanos de la aplicación de normas que no existían en el momento de la comisión de los hechos y evita la alteración de los derechos ya consolidados bajo una normativa anterior.

La prescripción establece que la potestad sancionadora del Estado no puede ejercerse indefinidamente en el tiempo, sino que está sometida a plazos determinados. Este principio se aplica tanto a la acción administrativa como a la sanción misma. En el primer caso, la prescripción se refiere al tiempo transcurrido desde la comisión de la infracción hasta la iniciación del procedimiento administrativo. En el segundo caso, la prescripción opera desde el momento en que se dicta la sanción, estableciendo un plazo límite para su ejecución. González Navarro y González Pérez, citados por Carlos Boulton, han señalado que si la prescripción de la infracción se concluye durante las actuaciones previas, no se iniciará el procedimiento. Si se determina en una fase posterior, el procedimiento se archivará. En cuanto a la prescripción de la sanción, una vez transcurrido el plazo establecido por la ley, el órgano competente deberá notificar a los interesados y ordenar el archivo del expediente.

7. **Non Bis in Idem**

El principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 49, numeral 7 de la Constitución, establece que una persona no podrá ser sancionada dos veces por el mismo hecho, es decir, no se podrá imponer una doble sanción

por un mismo ilícito administrativo. Este principio tiene como finalidad proteger la seguridad jurídica del ciudadano frente a la arbitrariedad del poder punitivo del Estado y evitar la doble persecución por un mismo acto.
Igualmente, el referido principio fundamental del derecho sancionador que establece que ninguna persona puede ser sancionada dos veces por el mismo hecho o conducta jurídica, garantizando así la seguridad jurídica y la protección frente a la arbitrariedad del Estado. En el ámbito del sector asegurador venezolano, este principio cobra particular relevancia, dado que la actividad aseguradora está sujeta a una regulación estricta para garantizar la solvencia y estabilidad del sector. Sin embargo, la aplicación práctica del principio no impide que la misma infracción, por ejemplo, la falta de constitución o mantenimiento de las reservas técnicas, puede ser objeto de múltiples procedimientos sancionatorios, siempre que las conductas sean distintas en el tiempo y no se trate de una doble sanción por el mismo acto en sentido estricto.

Es decir, en el contexto asegurador, si una empresa incumple la obligación de mantener sus reservas técnicas, recibe una sanción administrativa y posteriormente subsana dicha irregularidad, pero luego vuelve a incurrir en el mismo incumplimiento, no se vulnera el principio *Non Bis In Idem,* si s ele sanciona nuevamente. Esto es porque cada infracción constituye un hecho jurídico autónomo y sucesivo, lo que habilita la imposición de nuevas sanciones ante nuevas conductas infractoras. Por lo tanto, el principio protege contra la repetición de sanciones por un mismo hecho único, pero no limita la potestad sancionatoria cuando la conducta infractora se reitera o persiste en el tiempo, garantizando así la efectividad del régimen sancionatorio en la supervisión y control del sector asegurado.

Los principios expuestos anteriormente conforman los límites esenciales de la potestad administrativa sancionadora, protegiendo los derechos fundamentales de los particulares frente al ejercicio del poder estatal. Cada uno de estos principios cumple un rol específico en la garantía de un proceso sancionador justo, transparente y respetuoso de los derechos humanos, lo que refuerza la legitimidad y la equidad del sistema administrativo sancionador.

V. Normas sobre la Aplicación de Sanciones en la Ley de la Actividad Aseguradora

Tal como se indicó en párrafos anteriores, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora dictó una serie de normas orientadas a la regulación del sector asegurador, entre las cuales destaca la "*Normas sobre la Aplicación de Sanciones*". Esta tiene por objeto establecer los parámetros para la imposición de las multas previstas en la Ley de la Actividad Aseguradora, así como desarrollar los aspectos generales relacionados con las sanciones que conllevan la aplicación de medidas pecuniarias.

Asimismo, la norma define conceptos claves como intencionalidad, reincidencia y reiteración, explicando en que consiste cada una de ellos a los efectos de su aplicación dentro del marco legal. Igualmente, establece que corresponde de manera exclusiva al Superintendente de la Actividad Aseguradora la competencia para iniciar, sustanciar y decidir los procedimientos de inspección y sancionatorios. No obstante, la máxima autoridad podrá delegar, mediante técnicas traslativas de competencias ciertas atribuciones en los funcionarios de la Superintendencia, específicamente para la realización de inspecciones y la sustanciación de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria. Esta delegación no incluye la decisión del procedimiento, la cual seguirá estando a cargo del Superintendente de la Actividad Aseguradora.

En lo relativo a la imposición de sanciones por infracciones administrativas en la actividad aseguradora, será obligatoria la sustanciación del expediente administrativo que garantice el derecho a la defensa y al debido proceso, conforme al ordenamiento jurídico vigente y en resguardo a las garantías del administrado que fueron previamente mencionadas. Sin embargo, la norma también advierte que no será necesaria la tramitación del procedimiento administrativo en aquellos casos en los que la Ley de la Actividad Aseguradora disponga expresamente que determinada medida o sanción procederá de "*pleno derecho*".

En ese orden de ideas, cabe señalar que, cuando la Superintendencia de la Actividad Aseguradora presuma que los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio —o la aplicación de una medida o sanción de pleno derecho— pudieran constituir un ilícito penal, deberá remitir copia de las actuaciones al Ministerio Público, a fin de que este, en el ejercicio de sus competencias, adopte las medidas que considere pertinentes conforme a lo establecido en la ley.

Otro aspecto relevante es la figura de la dosimetría penal, entendida como una herramienta auxiliar del Derecho Penal que permite determinar, de manera técnica y razonada, la pena justa y equitativa que debe imponerse al sujeto activo en función de su conducta. En esencia, la dosimetría representa la aplicación del principio de proporcionalidad en la determinación e individualización de las sanciones penales.

Según expone Falconí (2016)[29], la imposición de la pena y su magnitud dependerán, tanto en el ámbito legislativo, como en el judicial, de la intensidad con que se haya vulnerado o puesto en peligro el bien jurídico penal tutelado por el tipo penal.

De acuerdo con lo señalado por dicho autor, conversar de dosimetría equivale a hablar de proporcionalidad. Esto implica considerar el daño causado por el sujeto activo dentro de la relación causal, siendo necesario cuantificar dicho daño conforme a las penas establecidas en la Ley. A partir de esta base, se debe determinar el quantum a sancionar, es decir, la pena correcta y adecuada según el grado de lesividad del daño. Si se realiza un análisis tanto lógico -matemático con hermenéutico jurídico- sobre los hechos, puede determinarse con mayor precisión la sanción que corresponde imponer.

Con base en lo anteriormente expuesto, la Ley de la Actividad Aseguradora contempla sanciones con rangos entre dos límites. En estos casos, se entenderá que la sanción aplicable es el término medio, obtenido de la suma de los montos mínimos y máximos establecidos. A partir de ese punto, podrá reducirse hasta el límite inferior o aumentarse hasta el límite superior, según la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes, las cuales deberán ser debidamente analizadas por la autoridad competente.

La Norma sobre la aplicación de sanciones establece en sus artículos 10 y 11 lo relativo a las circunstancias atenuantes y agravantes. Señala que, cuando la Ley de la Actividad Aseguradora contemple sanciones comprendidas entre dos límites, se entenderá que la sanción aplicable será el término medio, obtenido de la suma de los montos mínimos y máximos establecidos. Este valor podrá reducirse hasta el límite inferior o aumentarse hasta el límite superior, de acuerdo con la verificación de las

29 Falconí, José. *Equilibrio entre delito y pena fue eje crítico en debate legal. Columna del Diario el Universo.* Disponible en: http://www.eluniverso.com/dosimetria-penal.

circunstancias atenuantes o agravantes presentes en el caso.

> En cuanto al cálculo del monto de las sanciones expresadas en la Ley de la Actividad Aseguradora en función del tipo de cambio de referencia publicado por el Banco Central de Venezuela, se utilizará el valor correspondiente a la fecha en que se cometió el incumplimiento. Es decir, se aplicará el tipo de cambio oficial, expresado en la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, con base en el promedio ponderado resultante de las operaciones diarias de las mesas de cambio activas de las instituciones bancarias participantes.

De acuerdo con lo anterior, los desafíos que enfrenta la Superintendencia de la Actividad Aseguradora en el ejercicio de la potestad sancionatoria son variados y complejos. Se requiere un enfoque equilibrado que permita garantizar la estabilidad del sector asegurador, proteger los derechos de los asegurados y fomentar una cultura de cumplimiento normativo. Esto implica evitar el abuso de autoridad, la falta de transparencia en el proceso sancionador, la incertidumbre en los criterios de sanción, la desproporción de las medidas aplicadas, la superposición de competencias que dificultan la defensa del asegurado, la burocracia excesiva, el impacto negativo en el mercado asegurador, y la insuficiente protección de los derechos de los asegurados. Asimismo, es fundamental garantizar que la aplicación de la "*Norma sobre la Aplicación de Sanciones*", respete principios de proporcionalidad y equidad, minimizando la inseguridad jurídica derivada de interpretaciones arbitrarias. También se debe evitar que estas barreras obstaculicen la evolución del sector, la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de acciones de prevención y reeducación en la actividad aseguradora.

Conclusiones

La potestad sancionatoria en la actividad aseguradora constituye una herramienta clave para garantizar el cumplimiento de las normas que rigen el sector, protegiendo tanto a los asegurados como a la estabilidad del sistema financiero. A través de la imposición de sanciones, las autoridades regulatorias buscan corregir comportamientos irregulares, sancionar infracciones y promover un entorno de confianza y transparencia. No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley de la Actividad Aseguradora, se observa un incremento significativo en la severidad de las sanciones,

reflejado en montos más elevados y medidas más estrictas, lo que puede generar un impacto considerable en las entidades aseguradoras.

Este endurecimiento ha suscitado un debate en torno a la proporcionalidad de las sanciones, ya que, si bien su finalidad es asegurar la efectividad del marco normativo y disuadir conductas irregulares, existe el riesgo de que comprometan la viabilidad financiera de las empresas, especialmente en un entorno económico dinámico y desafiante. En este sentido, resulta fundamental encontrar un equilibrio entre la necesidad de sancionar frente a las infracciones y la capacidad del sector asegurador de cumplir sus funciones de manera eficiente y sostenible.

Por ello, la existencia de una norma que permita ponderar adecuadamente la aplicación de las sanciones resulta fundamental. En este sentido, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora dando un paso adelante, dictaron las "*Norma sobre la Aplicación de las Sanciones*", la cual adopta un enfoque basado en la proporcionalidad, el debido proceso y la gradualidad en la imposición de las sanciones. Esta normativa permite a las autoridades regulatorias ejercer su potestad sancionadora de manera justa y razonable.

Dicha norma debe asegurar que las sanciones no se apliquen únicamente con fines punitivos, sino también con el propósito de corregir conductas y prevenir futuras infracciones, protegiendo así, tanto los intereses de los asegurados como el desarrollo saludable y sostenible del mercado asegurador.

En conclusión, la potestad sancionatoria en la actividad aseguradora debe ejercerse con prudencia y responsabilidad, asegurando que las sanciones sean efectivas, pero al mismo tiempo justas y proporcionales. Se trata de promover el cumplimiento de la normativa sin comprometer la estabilidad del sector. La clave está en la correcta aplicación de las disposiciones legales, ponderando con rigor las circunstancias y la gravedad de las infracciones, a fin de garantizar que las sanciones cumplan su finalidad sin generar efectos desproporcionados que puedan perjudicar al sector asegurador.

Por último, deseo expresar mi más sincero agradecimiento al equipo que conforma el Instituto de Altos Estudios Especializados en Seguros y Reaseguros Lic. Frederick Senior por la amable invitación a contribuir con

este articulo en la primera edición de la revista digital de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora. Extiendo también mi gratitud al jurado por su exhaustiva y detallada revisión, la cual ha enriquecido notablemente este trabajo. Es un verdadero honor formar parte de un selecto grupo de colaboradores de una revista que indudablemente será referencia en el sector asegurador.

Bibliografía

Atienza R, Manuel. La Potestad Sancionatoria en el Derecho Administrativo. Editorial Bosch, Barcelona, 2001. p. 52.

Nieto G, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos, segunda edición. Madrid, 2002. p. 80.

Araujo J, José. Tratado de Derecho Administrativo Formal. Editorial Vadell Hermanos, 2da edición. Venezuela, 1998, p. 172.

Rojas P, Manuel. Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano. Publicada por el Centro para la Integración y el Derecho Público. Venezuela, 2022. https://cidep.com.ve/ojs/index.php/redav/issue/view/redav-23.

Severo G, Máximo. Corso di Diritto Administrativo. II. Dott. A. Giuffre, editore. Milano, 1965, p. 239.

Carrillo A, Carlos. El Derecho Administrativo Sancionador en Venezuela. Revista de Derecho Público N° 171-172. Venezuela, 2022. www.revistadederechopublico. p. 17 y sig.

Ramírez Y, Mara. La Potestad Sancionatoria en la Ley de la Actividad Aseguradora. Universidad Central de Venezuela (UCV). Tesis de la Especialización de Derecho Administrativo. Venezuela, 2013. www.saber.ucv.ve.

Aponte A, Jonás. Crisis del principio de legalidad: Discusión recurrente pero necesaria en América Latina. Revista de Políticas y Problemas Públicos. Ecuador, 2022. p. 6.

Soler P, Sebastián. Obra Derecho Penal Argentino, Tomo I, Tipográfica Editora Argentina. Argentina, 1992 p. 155.; El actualizador Fierro, Guillermo agregó lo siguiente: "Expone que las leyes penales en blanco son aquellas disposiciones penales cuyo precepto es incompleto y variable en cuanto a su contenido y en las que solamente queda fijada con exactitud invariable la sanción".

García de Enterría, Eduardo y Fernández R., Tomás. Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas. Madrid, 2006. p. 174.

Mapfre. Seguros de vida, accidente, salud y planes de pensiones. Editorial Mapfre. España, 2000.

Mapfre. Prevención y Seguros. Editorial Mapfre. España, 1978.

Mapfre. Diccionario Mapfre de Seguros. Editorial Mapfre, 1995.

Villalón P, Igor. Reflexiones jurisprudenciales acerca del papel que está llamada a desempeñar la ponderación en el derecho. Anuario de la Especialización de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Centro para la Integración y el derecho público. Caracas, 2019. p. 214 https://cidep.online/ojs/index.php/aeda/article.

Falconí, José. Equilibrio entre delito y pena fue eje crítico en debate legal. Columna del Diario el Universo. Disponible en: http://www.eluniverso.com/dosimetria-penal.

Brillembourg, Isabella. El principio indemnizatorio en el contrato de seguros. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2024.

Chang, Kimlen y Chacín, Emilio. Seguros en Venezuela. Vadell Hermanos Editores. Caracas, 2011.

Zurita Pedro. Manual de Derecho de Seguros. Unversidad Central de Venezuela. Caracas, 2024.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, fue aprobada mediante referéndum popular el 15 de diciembre de 1999 y publicada en la Gaceta Oficial Nº 5.453 Extraordinaria de 24 de marzo de 2000 www.asambleanacional.gob.ve.

Ley de la Actividad Aseguradora, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.770 de fecha 29 de noviembre de 2023.

Normas sobre la Aplicación de Sanciones de la Ley de la Actividad Aseguradora, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.835 de fecha 3 de septiembre de 2024.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 00421 de 4 de mayo de 2004, dictada por Sala Político-Administrativa en el caso: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras. www.tsj.gob.ve.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 91 del 19 de enero de 2006, dictada por la Sala Político Administrativa en el caso Ministerio de Infraestructura. www.tsj.gob.ve.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 683 del 13 de junio de 2018 dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en el caso: Cervecería Polar. www.tsj.gob.ve.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N° 0682 del 7 de agosto de 2001 dictada por la Sala Constitucional en el caso: Alfredo Esquivar Villarroel. www.tsj.gob.ve.

Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Justicia N° 2703 del 8 de diciembre de 2023 dictada por la Sala Constitucional en el caso: La Caritua. C.A. www.tsj.gob.ve.

VI. Anexo

Aspectos cuantitativos relacionados por el ámbito sancionatorio de la Ley de la Actividad Aseguradora 2016 vs. 2023

Año 2016	Año 2023
Articulo 153 al 182 = 30 Artículos	Artículos 125 al 142 = 17 Artículos

Artículo 183 al 187= 05 Artículos	Artículos 143 al 146 = 04 Artículos

Artículos Modificados	15
Artículos Fusionados	01
Artículos Incorporados	01 (Artículo 139)
Artículos Eliminados	03 (Artículos 173, 179 y 186)

Epígrafes Modificados	03
Epígrafes Nuevos	01

Artículos modificados, fusionados y nuevos en el ámbito sancionatorio

125	153 modifica
126	154, 156, 160, 161, 162, 164, 168, 170, 171 y 180 Fusionados
127	158, 159 y 165 Fusionados
128	155 modifica
129	157 modifica
130	163 modifica
131	166 modifica
132	167 modifica
133	169 modifica
134	172 modifica
135	174 modifica
136	175 modifica
137	176 modifica
138	178 modifica
139	**NUEVO**
140	177 modifica

141	181 modifica
142	182 modifica
143	183 modifica
144	184 modifica
145	185 modifica
146	187 modifica

Se modificó el epígrafe del artículo 158.	Operaciones de Reaseguros.
Se elimina el artículo 173.	
Se modificó el epígrafe del artículo 174.	Sanciones de los Intermediarios y auxiliares de seguros.
Se incorpora nuevo epígrafe	Causales para la suspensión de la autorización a los intermediarios y auxiliares de seguros.
Se elimina el artículo 179 y 186	
Se modifica el epígrafe del artículo 183.	Operaciones de la Actividad Aseguradora sin Autorización.

Otros datos de interés

Artículo 139: nuevo artículo.
Artículo 141: tiene nuevas incorporaciones.

Ver también:
Artículos 103. (Autorización y tipos de intermediarios).
Artículos 109. (Revocación).

33