

Criterios para la imposición de sanciones

Esta Superintendencia de Seguros insiste en el régimen jurídico de las sanciones administrativas, el cual incluye los siguientes aspectos:

1. En primer lugar, se trata de respetar las características que diferencian la sanción administrativa de la penal, reseñadas desde 1984 por la Doctora Guitta Mattar de Abouhamad en el sentido siguiente:
2. La responsabilidad administrativa es solidaria.
3. No se puede convertir la multa en arresto.
4. El responsable puede ejecutar voluntariamente la sanción o el pago puede ser hecho por un tercero.
5. La sanción administrativa tiene el carácter de una obligación civil.
6. Existe responsabilidad de las personas jurídicas.

Aunque se conoce que existe discusión sobre este punto en el derecho comparado, debatiendo la doctrina sobre aplicación de concurso real o ideal de sanciones, esta Superintendencia de Seguros ha adoptado hasta la fecha el criterio señalado por la autora nombrada: "No existe concurso de sanciones en derecho administrativo. Puede suceder que un individuo viole al mismo tiempo varias disposiciones sobre faltas administrativas En este caso no se acumulan las dos sanciones....".

7. La sanción administrativa está sujeta a las mismas causales de extinción que la penal, tales como la prescripción.

Aunque en muchos casos se aplica el régimen del derecho penal por analogía, no se olvida que existen notables diferencias entre el régimen sancionador del Derecho Administrativo y el del Derecho Penal.

8. En tercer lugar la sanción administrativa es la forma que establece la Ley para asegurar que las normas serán cumplidas, para lo cual la sanción está estrechamente relacionada con los intereses tutelados y siendo que en algunos casos no es posible restituir o restablecer la situación infractora, crear la conciencia en el administrado de los daños que causa la violación

que la amerita, demostrando en palabras de Bettioli que no se traspasan impunemente los límites trazados y que a toda actividad antisocial le sigue inexorablemente un grave sacrificio del infractor.

La potestad discrecional implica que deba analizarse caso por caso, sin descuidar que la aplicación de las sanciones debe tener por norte qué tan malo puede ser aplicar objetivamente la misma pena por una misma violación a todos los sujetos, sin tomar en cuenta sus particulares circunstancias, cómo aplicar las sanciones en forma tan desigual que se constituyan en arbitrariedad y discriminación infundada.

La potestad discrecional en la aplicación de la sanción debe tener en cuenta que la medida debe tratar de ser justa y adecuada porque la sanción no puede ser de tal manera irrisoria que el beneficio que reporta la transgresión sea mayor, es decir, justifique o haga justificable cualquier pena que vara a recibirse. No obstante, en esta materia se debe respetar el principio de la legalidad y es por ello es que muchas veces las sanciones aplicables pueden resultar aún irrisorias para la ventaja obtenida por la conducta jurídicamente sancionable. Por otra parte, tampoco la sanción debe ser desproporcionada a tal modo que no se compadezca con la gravedad de la falta, siendo en este caso muy importante observar cuál es el interés jurídico protegido. Un caso evidente de este tipo de análisis lo constituye la aplicación del artículo 175 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, en el cual se observa que en algunos casos el monto que la empresa se niega a indemnizar resulta irrisorio con el monto de la sanción impuesta, sin embargo en estos casos lo tutelado, como se ha dicho, no es el asegurado que no recibe la indemnización, sino la credibilidad del sector asegurador que se pierde cuando las empresas no cumplen sus obligaciones valiéndose para ello de artificios.

La potestad discrecional incluso ha sido definida como una de las características del derecho administrativo sancionador. La misma Corte Suprema de Justicia señaló: "En efecto, la administración, en relación a la actividad sancionatoria, tiene como nota característica la discrecionalidad, la cual no puede equipararse en modo alguno a la que prescribe el derecho penal, pues en este ordenamiento, cuando han de aplicarse las reglas para aumentar o rebajar la pena, se cuenta previamente con la clara identificación de las circunstancias que

atenúan o agraven el delito cometido ". (Sentencia de la CSJ-SPA del 4 de agosto de 1994).

La actividad sancionatoria debe "prevenir y alertar, tomando las medidas necesarias para evitar la infracción administrativa, la sanción administrativa es la "última ratio" del Estado; de allí que el Derecho Administrativo Sancionador sea un derecho de riesgo, esencialmente este derecho previene y prescribe órdenes y prohibiciones que con sus correspondientes sanciones pretenden reducir al máximo las situaciones de riesgo". (Sosa Gómez, Cecilia: "La Naturaleza de la Potestad Administrativa Sancionatoria". II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo". Funeda, 1996).

Para la graduación de la sanción se toman en cuenta los siguientes criterios: a) intencionalidad; b) reiteración;

c) naturaleza de los perjuicios causados; d) reincidencia en la infracción y e) situación general del administrado frente al régimen jurídico que lo tutela, de manera tal que aunque se trate de una misma falta, ejemplo falta de remisión de un anexo, no se da igual tratamiento a un administrado que en general es cumplidor de todas sus obligaciones y excepcionalmente no remitió un anexo al balance, que aquél que ha demostrado reiteradamente una actitud de rebeldía frente al ordenamiento jurídico y que ha sido sancionado por otras muchas faltas. Parte importante en esta materia lo constituye la aplicación de las penas sobre todo en casos en los que como el artículo 169 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, se prevén sanciones de amonestación privada, pública, multa e incluso suspensión o revocatoria. Sobre la misma se toma especialmente en cuenta si se considera que la norma violada es de aquellas fundamentales para el control que ejerce esta Superintendencia de Seguros o no. También se revisa si efectivamente se ha ejercido dicho control o no, es decir, cuando la Superintendencia de Seguros tiene un lapso prolongado de tiempo sin revisar un determinado aspecto al comenzar a revisar su incumplimiento no se considera que la sanción deba ser tan fuerte como cuando se trata de un aspecto sobre el que continuamente insiste este Organismo. En muchos casos se prefiere primero informar a las compañías mediante una circular que tal aspecto será controlado de manera más estricta.

En las Providencias de Actas Especiales se acumulan todas las actuaciones contrarias a la Ley que son sancionadas por el mismo artículo para aplicar una sanción única en esos casos. Por ejemplo, si se violan varias normas de contabilidad se aplica una multa que englobe todas las sanciones a esa norma. Aunque esta actuación pudiera ser contraria a los principios de que no se produce la acumulación de sanciones, no puede descartarse que en estos primeros tiempos la Superintendencia de Seguros lo que ha querido dejar sentado es que se está ejerciendo el control y aplicar sanciones que considera proporcionadas para corregir la situación y no aplicar un número de multas elevados que comprometan la situación patrimonial de las compañías.

Aunque se trata de mantener la uniformidad de criterios, en la práctica dicha uniformidad se hace difícil por la diversa situación de los administrados y porque difícilmente un mismo hecho a ser sancionado, aunque constituye violación a la Ley, se produce en las mismas situaciones.

En otros casos también se toma en cuenta la efectividad de la sanción. Así por ejemplo puede ser más eficiente en la actuación de prevención y corrección una amonestación pública que una multa, porque a veces se hace imposible conocer la dirección del administrado para remitirle la planilla, con lo cual la otra sanción no produciría ningún efecto.