

## LEGISLACIÓN DEL SECTOR ASEGURADOR VENEZOLANO A LA LUZ DEL CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y JUSTICIA.

*VENEZUELAN INSURANCE LEGISLATION SINCE THE APPROACH OF THE SOCIAL  
STATE OF LAW AND JUSTICE.*

MARÍA FERNANDA PEÑA BORTONE  
Profesora Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.  
Universidad de Los Andes. Venezuela  
bortone@ula.ve, [nandap81@gmail.com](mailto:nandap81@gmail.com)

*RESUMEN: La legislación venezolana para el sector asegurador ha cambiado en las últimas décadas motivado principalmente a los cambios constitucionales y a la conceptualización del Estado Social de Derecho y Justicia. La intervención del Estado en el sistema financiero se ha hecho cada vez más fuerte. El presente artículo hace un recuento de la legislación en materia de seguros desde el año 1995 hasta el 2016, concordándolo con algunas sentencias del Tribunal Supremo de Justicia.*

*PALABRAS CLAVE: Venezuela, Legislación de seguros, Estado Social de Derecho y Justicia, Constitución Económica.*

*ABSTRACT: Venezuelan insurance legislation has changed in the last decades mainly motivated by constitutional changes and the conceptualization of the Social State of Law and Justice. State intervention in the financial system has become increasingly strong. This paper recounts insurance legislation from 1995 to 2016, in line with some decisions of the Supreme Court of Justice.*

*KEY WORDS: Venezuela, insurance legislation, Social State of Law and Justice, economic constituti*

SUMARIO: I. DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999, LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y JUSTICIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.-II. DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL.- III. LA LEGISLACIÓN DE SEGUROS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y JUSTICIA ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.- IV. CONCLUSIONES.

## I. DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999, LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y JUSTICIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Dentro de cualquier Estado, independientemente de su organización política o su sistema económico, la Constitución es el instrumento que organiza no solo la política, el orden social y la estructura jurídica, sino que presenta la organización económica. Así, lo que entendemos como Derecho Constitucional Económico (DCE) se presenta como una rama del derecho que ordena la vida económica del Estado. Dentro de la Constitución Económica (CE) de los países, algunas veces expresamente delimitada otras con normas dispersas dentro del ordenamiento constitucional, se establecen los principios o reglas fundamentales del sistema económico<sup>1</sup>.

La intervención del Estado en la economía comienza a verse cuando finaliza la Primera Guerra Mundial. Durante el siglo XX se entretajan con más fuerza la supremacía constitucional con la economía, se presentan los agentes de intervención a la economía y los derechos conectados con ella, todo bajo el manto protector de un nuevo concepto que marcará el desarrollo político hasta nuestros días con el Estado Social<sup>2</sup>. De esta forma, al hablar de la Constitución Económica, se refiere no solo del análisis de la estructura constitucional del fenómeno económico (propiedad, contrato y trabajo) y el sistema diseñado, sino también de las múltiples conexiones entre los lineamientos políticos y económicos<sup>3</sup>.

La CE está sujeta a dos principios: Por un lado, al de neutralidad política, que quiere decir que pocas veces podemos deducir del texto constitucional el modelo económico o la orientación político-económica concreta, ya que ésta se encomienda

---

<sup>1</sup> VALLEJO MEJÍA, J: “La constitución económica”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 80, 1988, pp. 9-23.

<sup>2</sup> LÓPEZ GARRIDO, D.: “Apuntes para un estudio sobre la Constitución Económica” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, 1993, pp. 79-96.

<sup>3</sup> BLUME FORTINI, E.: “La Constitución económica peruana y el derecho de la competencia”, *Themis: Revista de Derecho*, núm. 36, 1997, pp. 29-37.

al legislador, quien dará un sentido específico a los lineamientos de la Ley Fundamental. Este principio, debe ser entendido como clave interpretativa, es decir, según él: i) la Constitución no debe determinar ni prever una garantía a modelo económico alguno, ii) los preceptos constitucionales no deben ser tomados para establecer juicios respecto a los modelos económicos, iii) la orientación político-económica debe estar en manos del poder legislativo, quien se adaptará dentro de las necesidades y circunstancias específicas. No obstante, este principio no debe interpretarse como una ausencia de bases jurídicas sobre las cuales se desarrolle la economía de un Estado, sino que debe establecer las directrices para que el ente legislativo los desarrolle a través de los instrumentos que considere conveniente<sup>4</sup>.

El segundo principio es el de subsidiariedad, el cual justifica la intromisión del Estado en el plano económico, está estrechamente relacionado con el Estado de Justicia y busca reforzar la supremacía de las funciones soberanas, a través del cumplimiento efectivo de sus fines esenciales. En este sentido, la intervención estatal debe o debería limitarse a aquellas actividades económicas que el sector privado no puede satisfacer parcial o completamente, caso en el cual, el Estado deberá concurrir como un actor más del mercado en igualdad de condiciones, sometándose a los principios de libre competencia<sup>5</sup>.

Concretamente en el caso venezolano, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), publicada en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinaria de fecha 24 de Marzo del año 2000, consagra en el Título III, Capítulo VII, los derechos económicos; y dedica el Título VI al sistema socio económico, especialmente el Capítulo I de ese apartado al régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía.

Es importante destacar que una de las modificaciones más importantes de este cambio constitucional de hace ya casi 20 años fue la concepción de Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia (Art. 3 C RBV), lo cual, como se verá más adelante, genera una serie de cambios legislativos e interpretaciones judiciales del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que permiten la intromisión del Estado en la actividad económica de los particulares.

En su exposición de motivos, la C RBV explica que el régimen socioeconómico no se define en forma rígida, aunque se basa en los principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad (Art. 299). Se plantea un “equilibrio entre Estado y mercado en razón de que el problema no es más Estado o menos Estado, sino un mejor Estado y el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas”. En este orden de ideas, se establece en sentido amplio y general el principio de neutralidad política de la CE. El principio de subsidiariedad

---

<sup>4</sup> BADELL, R.: “La constitución económica”, *Revista BCV*, núm. 14, 2000, pp. 151-194.

<sup>5</sup> BADELL, R.: “La constitución”, cit., pp. 151-194.

se pone de manifiesto cuando en el artículo 302, el Estado se reserva determinadas actividades económicas, particularmente, las relacionadas con el sector minero y de petróleo. En los últimos períodos presidenciales (Presidente Chávez 2007-2012, Presidente Maduro 2013-actualidad), las políticas de gobierno, por razones de orden público, han intervenido en otros importantes sectores económicos, como el de las telecomunicaciones, alimentación, banca y sistema financiero.

El concepto de Estado democrático y social de derecho y justicia ha sido desarrollado por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) a lo largo de distintas sentencias que interconectan dicho concepto con los derechos económicos de la Constitución. Así, por ejemplo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC-TSJ) N° 85 24 enero de 2002<sup>6</sup>, al indicar: “A juicio de esta Sala, el Estado Social debe tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en Estado de debilidad o minusvalía jurídica, a pesar del principio del Estado de Derecho Liberal de la igualdad ante la ley, el cual en la práctica no resuelve nada, ya que situaciones desiguales no pueden tratarse con soluciones iguales. El Estado Social para lograr el equilibrio interviene no solo en el factor trabajo y seguridad social, protegiendo a los asalariados ajenos al poder económico o político, sino que también tutela la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas, por lo que el sector de la Carta Magna que puede denominarse la Constitución Económica tiene que verse desde una perspectiva esencialmente social”.

De igual manera, el máximo tribunal ha indicado que por Estado de Derecho debe entenderse el poder que se ejerce únicamente a través de normas jurídicas, lo que supone que toda la actividad del Estado y de la administración pública debe estar regulada por la Ley. Además, a la concepción del Estado de Derecho, la CRBV, incorpora la idea de Estado Social, que según la jurisprudencia sentada por la SC-TSJ N°85 24 enero 2002, surge ante la desigualdad real existente entre las clases y grupos sociales, lo cual atenta a la igualdad jurídica como derecho constitucional. Es entonces el Estado el instrumento de transformación social, que ha permitido al hombre liberarse de la miseria y la ignorancia. Según OCANDO Y PIRELA<sup>7</sup>, la jurisprudencia constitucional del máximo ente plantea un concepto actual de Estado Social de Derecho que persigue la armonía de las clases, evitando que la dominante, por tener el poder económico, político o cultural, abuse y subyugue a otras clases o grupos sociales, impidiéndole el desarrollo y sometiéndolas a la pobreza y a la ignorancia.

El Estado Social de Derecho en la búsqueda de la mejor distribución de las riquezas, acceso a la cultura, manejo lógico de los recursos naturales, entre otros, tiene entonces la opción válida y legal de intervenir la actividad económica, bien

---

<sup>6</sup> SC-TSJ núm. 85 24 enero 2002. Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

<sup>7</sup> OCANDO OCANDO, H./ PIRELA ISARRA, T.: “El Estado social de derecho y de justicia nuevo paradigma del Estado venezolano”, *Frónesis*, Vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 191-204.

reservándose actividades estratégicas, bien vigilando, inspeccionando y fiscalizando las actividades realizadas por los particulares en áreas específicas, condicionando los derechos económicos al interés social<sup>8</sup>.

Así las cosas, la intervención estatal en la actividad económica la justifica la SC-TSJ en sentencia N° 1.507 5 junio 2003<sup>9</sup>, donde estableció que en los casos de emergencia económica y en especial de emergencia financiera, el Estado amplía sus potestades de dirección sobre el sistema financiero, variando de ser el rector que delimita directrices obligatorias de las políticas financieras a las de un interventor y manejador de la actividad. Esto en razón del carácter social que detenta de conformidad al artículo 299 Constitucional, que le faculta para actuar sobre las actividades de la colectividad, asumiendo determinadas tareas conforme al principio de justicia en pro de regular las necesidades colectivas.

Continúa la Sala explicando que la concepción del Estado Social permite que, de acuerdo a los principios delimitados en la Constitución Económica, deje de ser un simple velador del desenvolvimiento de las relaciones económicas, sino que en los casos en que por razones económicas, de justicia social y dentro del marco de un sistema democrático, el Estado participe activa y directamente rectificando aquellas situaciones provenientes de las relaciones entre los agentes económicos que sean perjudiciales tanto para la colectividad, como para aquellos entes que, siendo partícipes de la actividad económica, se encuentren en una situación de debilidad.

Finaliza la Sala indicando que esta acción del Estado de proteger el bienestar general de los efectos de las fuerzas económicas, comprende no solamente implementar un sistema jurídico objetivo y abstracto que garantice el ejercicio de determinadas libertades, sino que implica la asunción de tareas activas. Con estas últimas se refiere la Sala a los entes de control y supervisión de los distintos sectores financieros.

Autores como Morles<sup>10</sup> y Planchart<sup>11</sup> consideran que la intervención del Estado en la actividad económica violenta el artículo 112 de la CRBV, pues esto desincentiva la inversión privada, limita la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria. Sin embargo, la misma SC-TSJ N° 2.641 1 octubre 2003<sup>12</sup> ha indicado que la posibilidad que le da el mismo artículo a los Poderes Públicos de intervenir, mediante Ley está vinculada con el logro de alguno de los objetivos del interés social que en él se mencionan. Así, el reconocimiento de la libertad económica debe conciliarse con otras normas fundamentales que justifican la intervención del Estado

---

<sup>8</sup> OCANDO OCANDO, H. Y PIRELA ISARRA, T.: “El Estado”, cit., pp. 191-204.

<sup>9</sup> SC-TSJ N° 1.507 5 junio 2003. Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

<sup>10</sup> MORLES HERNÁNDEZ, A.: *Derecho de Seguros*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.

<sup>11</sup> PLANCHART G., “Prólogo”, en BAUMEISTER, A. (Dir.): *Estudio sobre derecho de seguros*, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 2003, pp. 17-20.

<sup>12</sup> SC-TSJ N° 2.641 1 octubre 2003 Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

en la economía, por cuanto la Constitución venezolana reconoce un sistema de economía social de mercado.

La misma SC-TSJ N° 117 6 febrero 2001<sup>13</sup> ha indicado que “A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor”)” justificando entonces en las distintas sentencias anteriormente mencionadas la limitación de la libertad económica en atención al interés social.

## II. DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL.

Como se explicó en las páginas precedentes, los derechos económicos y sociales establecidos en la CRBV, se orientan a la protección del débil jurídico (trabajador, consumidor/usuario, arrendatario, cuentahabiente, asegurado), la norma suprema presenta al Estado como un regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral, defender el ambiente, promover la creación de valor agregado nacional y fuentes de trabajo en la búsqueda de la justa distribución de la riqueza; y así lo ha desarrollado tanto el poder legislativo en su actividad como el poder ejecutivo en ejercicio de las leyes habilitantes que delegaron en éste la facultad de establecer las directrices, propósitos y marco en materias determinadas a través de decretos ejecutivos con rango, valor y fuerza de ley como ocurrió en los períodos 1999, 2000-2001, 2007-2008, 2010-2012 y 2013-2014 al presidente Chávez y en el año 2015 al presidente Maduro.

Bajo esta premisa, el Estado ha dictado una serie de leyes e instrumentos infra legales que regulan el sistema financiero en general y la actividad aseguradora en particular, la cual estaba amparada, inicialmente, en el Código de Comercio publicado en Gaceta de la República de Venezuela N° 475 Extraordinaria del 21 de diciembre de 1955.

En relación al Sistema Financiero Venezolano, en el año 1999 se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Marco que regula el Sistema Financiero Público del Estado Venezolano, publicado en la Gaceta Oficial de Venezuela N° 5.396 Extraordinario, de fecha 25 de octubre de 1999, que posteriormente fuera derogado en el año 2010, por la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional (LOSFN), publicada en Gaceta Oficial N° 39.447 del 16 de Junio de ese año y reimpressa por

---

<sup>13</sup> SC-TSJ N° 117 6 febrero 2001. Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

error material en Gaceta Oficial N° 39.578 del 21 de diciembre de ese mismo año<sup>14</sup>.

El objeto de la LOSFN es regular, supervisar, controlar y coordinar el Sistema Financiero Nacional (SFN), a fin de garantizar el uso e inversión de sus recursos hacia el interés público y desarrollo económico y social, en el marco de la creación real de un Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia (Art. 1 LOSFN).

El SFN está conformado por instituciones financieras públicas, privadas, comunales o bajo cualquier otra forma de organización que opere en el sector bancario, asegurador, mercado de valores o cualquier otro sector o grupo de instituciones financieras, que a juicio del Órgano Superior del Sistema Financiero Nacional (OSFIN), deban formar parte del sistema, así como los usuarios (personas naturales o jurídicas) de las instituciones que lo conforman (Art. 5 LOSFN). Estas instituciones financieras son entidades o formas de organización colectiva o individual, pública, privada o mixta que realicen actividades de intermediación, capten recursos del público para obtener fondos para luego ser utilizados en operaciones de crédito e inversión financiera. Se incluyen, además, las instituciones financieras de carácter comunitario y las personas (naturales o jurídicas) que presten servicios financieros o servicios auxiliares del sistema (Art. 6 LOSFN).

Específicamente para el caso que nos ocupa, la LOSFN considera que el sector asegurador está integrado por las empresas que mediante el cobro de una prima se obligan a indemnizar el daño producido al usuario, satisfacerle un capital, una renta u otras prestaciones convenidas y permitidas por la ley, las empresas que toman a su cargo, total o parcialmente un riesgo ya cubierto por otras, sin alterar lo convenido inicialmente entre la aseguradora y el usuario (Art. 9 LOSFN). Estas empresas tienen una prohibición expresa contenida en el artículo 7 de la Ley in comento de conformar grupos financieros entre sí o con empresa de otros sectores o asociados a grupos financieros internacionales, lo cual para algunos autores<sup>15</sup> representa un desconocimiento por parte del Estado de la dinámica del sistema financiero en general y del asegurador en particular. Esta Ley marco establece que los entes de regulación, supervisión y control de cada uno de los sectores que integran el SFN buscarán desarrollar las actividades, normas y procedimientos que persigan concretar los planes de desarrollo económico y social de la nación (Art. 12 LOSFN).

El Título IV de la Ley profundiza sobre el sector asegurador. En este sentido, el Artículo 22 establece que “el sector asegurador promoverá el desarrollo de su actividad en función de elevar el nivel de vida de la población, asignará eficientemente los recursos, administrará los riesgos y movilizará los ahorros de largo plazo sobre una sana base financiera y en atención a fortalecer el desarrollo económico del país.” Consideramos que esta disposición refuerza lo indicado en las páginas precedentes al procurar cumplir con la Constitución en sus artículos 2 y 3,

---

<sup>14</sup> Vigente al momento de la redacción de este artículo.

<sup>15</sup> v. MORLES HERNÁNDEZ, A.: *Derecho de Seguros*, cit.

relacionados con la designación de Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia, que propugna como valores superiores, entre otros, la justicia, igualdad, solidaridad y responsabilidad social y establece entre sus fines la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo. Finaliza el Título IV con algunas obligaciones del ente de regulación y obligaciones genéricas para los entes que conforman el sector asegurador.

El TSJ, en aplicación del artículo 203 de la CRBV, se pronunció sobre la constitucionalidad y el carácter orgánico de la LOSFN en la SC-TSJ N° 354 10 mayo 2010<sup>16</sup>, y al respecto indicó que:

“En el presente caso, la Ley sometida al control previo de esta Sala tiene como objeto la regulación, supervisión, control y coordinación del Sistema Financiero Nacional, conformado por el conjunto de instituciones financieras públicas, privadas, comunales o que opere bajo otra forma jurídica en el sector bancario, asegurador, el mercado de valores o cualquier otro sector conexo o afín a tales actividades, con el propósito de garantizar el uso e inversión de sus recursos hacia el interés público y el desarrollo económico y social, en el marco de creación real de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia (artículo 1 LOSFN).

Para tornar operativos los preceptos de dicha Ley, el legislador creó en su texto una estructura orgánica compleja, regida por disposiciones de Derecho Público, que cumplirá con aquellas actividades de regulación, control, supervisión y coordinación del Sistema Financiero Nacional, cual es el Órgano Superior del Sistema Financiero Nacional (OSFIN). Asimismo, estableció su marco de competencias y, correlativamente, fijó las obligaciones que deberán cumplir las personas e instituciones pertenecientes al sector bancario, asegurador, de mercado de valores y otros que podrán pertenecer al Sistema Financiero Nacional. Finalmente, el legislador consagró el régimen sancionatorio en la materia y fijó los mecanismos procedimentales para determinar la comisión de infracciones a la Ley y sus respectivas sanciones.

Lo anterior no sólo es un desarrollo legislativo basado en los principios que recoge el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino que también se halla ínsito en los principios que fundamentan el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela, enunciados en el artículo 299 del mismo Texto Fundamental.”

De lo anterior se desprende entonces que la LOSFN cumplió con todos los requisitos formales de creación de ley y su denominación como orgánica. Sin embargo, en este punto vale la pena acotar que cronológicamente, la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional es posterior a una serie de reformas a la legislación

---

<sup>16</sup> SC-TSJ N° 354 10 mayo 2010. Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

sobre seguros (que estudiaremos en siguiente apartado).

### III. LA LEGISLACIÓN DE SEGUROS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y JUSTICIA ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.

El sector asegurador ha sido considerado tradicionalmente como el fuerte jurídico, frente al cual los asegurados se encuentran en estado de indefensión, donde deben suscribir contratos de adhesión no negociables<sup>17</sup>. Esta concepción es la que genera que dentro del proceso de transformación política venezolana que inició el año 1999 con la nueva constitución se tomen medidas en la creación de nuevas leyes que efectivamente protejan al débil jurídico frente a los grandes grupos financieros.

En las dos últimas décadas (incluso antes del cambio constitucional de 1999), la legislación de seguros ha sido objeto de múltiples reformas. Durante la crisis financiera de los años 1994-1995, se registró la quiebra de 17 instituciones, lo que dejó en un estado precario la economía nacional. Muchos ahorristas perdieron sus ahorros y los asegurados por las empresas filiales de los grandes grupos financieros quedaron desprotegidos<sup>18</sup>. Esto llevó a que el Congreso de la República, bajo el mandato del Presidente Caldera dictara la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, publicada en Gaceta Extraordinaria N° 4.865 del 8 de marzo de 1995. Esta ley tenía como objeto establecer los principios y mecanismos mediante los cuales el Estado regulaba las actividades aseguradora, reaseguradora y conexas en beneficio de los contratantes, asegurados y beneficiarios de los seguros mercantiles. La Ley desarrolló lo relativo a la Superintendencia de Seguros (competencia, funciones, requisitos para ser superintendente, sus deberes y atribuciones, organización interna, financiamiento, etc.), lo relacionado con las autorizaciones y requisitos para funcionar como empresa de seguros o reaseguros (sólo bajo los tipos mercantiles de Compañías Anónimas o Sociedades de Responsabilidad Limitada), lo relacionado con la constitución y funcionamiento de sociedades de corretaje de seguros o reaseguros; las garantías que debían enterarse al Banco Central de Venezuela. Una ley de carácter más bien técnico donde se establecen los parámetros de funcionamiento de las empresas de seguros y reaseguros, pero no muestra una activa protección al asegurado.

Bajo el mismo período presidencial, el entonces presidente dicta el Reglamento General de Empresas de Seguros y Reaseguros, publicado en la Gaceta Oficial N°

---

<sup>17</sup> Ver Exposición de Motivos del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.220 Extraordinaria del 15 de marzo de 2016.

<sup>18</sup> VERA L./ GONZÁLEZ R.: *Quiebras bancarias y crisis financieras en Venezuela: una perspectiva macroeconómica*. Banco Central de Venezuela. Caracas, 1999, Disponible en <http://www.bcv.org.ve>

5.339 Extraordinaria del 27 de abril de 1999. Este instrumento infralegal desarrolla la ley en términos similares, incluyendo algunas notificaciones y previsiones que deben hacerse a favor los asegurados en los casos de cesión de cartera, revocación de la autorización, disolución o liquidación de las empresas de seguros o reaseguros.

En estos dos instrumentos se le da a la Superintendencia de Seguros un rol dentro de la actividad como ente fiscalizador y regulador. Esta figura tiene presencia dentro de la legislación venezolana inicialmente como Fiscalía de Seguros en el año 1935, y posteriormente, creándose como servicio autónomo con el nombre de Superintendencia de Seguros en 1958<sup>19</sup>

En el período 2000-2001, se publica en la Gaceta Oficial 37.077 del 14 de noviembre de 2000 la Ley Habilitante que autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, dicte decretos con fuerza de Ley, de acuerdo con las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan, de conformidad con el tercer aparte del artículo 203 y el numeral 8 del artículo 236 de la CRBV.

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

Así, la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros es derogada, bajo la Ley Habilitante del 2000-2001, por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley por la cual se dicta la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.553 Extraordinaria, reimpressa por error material en Gaceta Oficial N° 5.561 Extraordinaria del 28 de noviembre de 2001. La exposición de motivos de este Decreto Ley ya mostraba los principios constitucionales de protección al débil jurídico, el rol del Estado Social del Derecho y Justicia y la interpretación y conceptualización que comenzaba a darse por parte del TSJ en los albores de la nueva constitución.

Una de las premisas fundamentales para la promulgación del Decreto Ley (DL) fue dotar al órgano de control de mecanismos para una supervisión preventiva, que garantizara el cumplimiento de los derechos del asegurado y redefinir el marco

---

<sup>19</sup> Nota de prensa tomada de la página web de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora: <http://www.sudeaseg.gob.ve/> 10 de diciembre de 2016. 5:20 am.

jurídico de los sujetos que participan de la actividad aseguradora. El DL define la actividad aseguradora, amplía los sujetos que están regidos por él, no solo limitándolo a las empresas aseguradoras y reaseguradoras, sino a los agentes, corredores, sociedades de corretaje, oficinas de representación y sucursales de seguros o reaseguros extranjeros, peritos evaluadores, inspectores de riesgo y cualquier persona natural o jurídica que se dedique al financiamiento de la actividad aseguradora. Protege la libre competencia en la actividad, con lo cual considera que se perfecciona el funcionamiento del mercado asegurador.

De manera explícita se amplían las funciones de la Superintendencia de Seguros a la intervención, regulación, inspección, vigilancia, supervisión, control y fiscalización en forma consolidada, de cada una de las empresas que conforman el sector así como de los grupos económicos que puedan conformarse en el ramo asegurador, aun cuando sus miembros no estén en el país. Se amplían considerablemente tanto en número como en funciones las facultades de la superintendencia, llegando incluso a intervenir en la soberanía de la Sociedad Anónima (art. 10), ya que solo este tipo societario se puede establecer como empresa del ramo. Este DL estipula de forma mas completa que la ley anterior la organización de la Superintendencia de Seguros.

Este instrumento además de presentar un aumento significativo en su articulado, muestra una mayor protección para los usuarios del seguros, despliega una protección específica e instituye unos derechos concretos para el tomador, el asegurado y el beneficiario, además estos derechos no son solo en relación con aquella parte de la población que puede adquirir un seguro comercial, sino que obliga a la contratación de seguros solidarios, los cuales estarían destinados a personas naturales con ingresos inferiores de dos salarios mínimos y a asegurar a los microempresarios, en definitiva, presenta inclusión de artículos relacionados con el bienestar colectivo.

Por último, vale la pena mencionar que el Decreto Ley presenta un Título completo sobre ilícitos administrativos aplicados por la Superintendencia e ilícitos penales que no solo van para los administradores, gerentes o personas que tengan algún tipo de jerarquía dentro de la empresa aseguradora sino también para el inspector de riesgos, el médico que de falsa certificación de salud, talleres mecánicos o proveedor de bienes por cuenta de la empresa que cobren precios superiores a los que usualmente se cobra a otros consumidores, entre otras. Este Decreto Ley tuvo una suspensión temporal de sus efectos erga omnes por la Sentencia de la SC-TSJ 1.911 13 agosto 2002<sup>20</sup>, y fue derogado por la Ley de la Actividad Aseguradora de 2010.

Bajo la misma Ley Habilitante, se publica en Gaceta Oficial N<sup>o</sup> 5.533 del 12 de noviembre de 2001 el Decreto con Fuerza de Ley del Contrato de Seguros. La exposición de motivos fundamenta que no puede regularse la actividad aseguradora

---

<sup>20</sup> SC-TSJ 1.911 13 agosto 2002. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve>

sin establecer disposiciones que precisen el fundamento mismo de la actividad; que lo relativo a contrato de seguros era regulado, hasta ese momento por el Código de Comercio, que no consagraba ninguna garantía para el tomador del seguro, débil jurídico en la mayoría de los casos y que con una nueva normativa, se puede recoger tendencias en materia del contrato de seguros, que incluyan el carácter imperativo de las disposiciones. Continúa la exposición de motivos explicando que el contrato de seguros sigue siendo de naturaleza mercantil, bilateral, oneroso, aleatorio, de buena fe, de ejecución sucesiva y consensual. A nuestro juicio, se trataba de una ley de carácter técnico jurídico que vino a esclarecer las condiciones relacionadas con el contrato de seguro, permitiendo, una vez más, la incorporación de los principios de protección al débil jurídico que se desarrollan bajo el Estado Social de Derecho. Este Decreto Ley fue derogado por la Ley de la Actividad Aseguradora del 2015.

Algunos autores<sup>21</sup> consideran que el Decreto Ley del Contrato de Seguros tiene vicios de inconstitucionalidad, por haber sido dictado fuera de las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegaron, por cuanto la habilitación dada al entonces presidente de la república era sobre la reglamentación de la actividad aseguradora de empresas comerciales y sus relaciones con un organismo del Estado y éste; otros autores<sup>22</sup> van más allá e indican que todo el conjunto de Decretos Legislativos, incluidos el Decreto Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros y el Decreto Ley del Contrato de Seguros tienen vicios de inconstitucionalidad provenientes de la Ley Habilitante en sí misma y cada uno de ellos, porque además de la razón anterior, estos no se sometieron a consulta pública antes de su emisión y/o porque no cumplieron con la obligación impuesta por la Constitución y la misma Ley Habilitante de informar a la Comisión Especial de la Asamblea Nacional con por lo menos 10 días de anticipación a la publicación en Gaceta Oficial.

Posterior a estos dos Decretos Leyes, se da una nueva normativa en el sector asegurador, se publica en Gaceta Oficial N° 5.990 Extraordinario del 29 de Julio de 2010 la Ley de Actividad Aseguradora (LAA2010), reimpressa por error material en la Gaceta Oficial N° 39.481 del 5 de agosto del mismo año. LAA2010. Esta ley es contemporánea a la LOSFN, por lo que puede observarse la complementariedad entre una y la otra. Tiene por objeto establecer el marco normativo para el control, vigilancia, supervisión, autorización, regulación y funcionamiento de la actividad aseguradora, a fin de garantizar los procesos de transformación socioeconómica que promueve el Estado. Imprime, desde su primer artículo el carácter protector del interés general, de los derechos de los tomadores, asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros, reaseguros, contratantes de medicina prepagada, asociados de las cooperativas que realicen la actividad aseguradora, entendiendo como ésta a la relación y operación relativa al contrato de seguro y reaseguro y las demás

---

<sup>21</sup> Como MORLES HERNÁNDEZ, A.: *Derecho de Seguros*, cit.; y PLANCHART G., “Prólogo”, cit. pp. 17-20.

<sup>22</sup> BREWER-CARIAS, A. “Régimen constitucional de la delegación legislativa e inconstitucionalidad de los decretos habilitados dictados en 2001”. Disponible en: <http://www.allanbrewercarias.com>

actividades conexas, como la intermediación, la inspección de riesgos, peritaje evaluador, medicina prepagada, fianzas y financiamiento de primas, entre otros.

La protección al débil la estipula por la participación popular en la actividad aseguradora, a través de asociaciones, organizaciones de participación popular u organizaciones comunitarias, para contribuir con la defensa de sus derechos e intereses en la materia aseguradora y conforme a lo establecido en la Ley para la Defensa de las Personas en el acceso a los bienes y servicios. La LAA2010 tiene todo un Capítulo (XI) sobre la protección del tomador, asegurado, beneficiario y contratante; el artículo 129 tiene entre sus numerales el derecho a la protección de los intereses económicos de los tomadores, asegurados, beneficiarios y contratantes en el reconocimiento de su condición de débil jurídico de la actividad aseguradora, y tiene el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios que le hayan podido ser causados en dicha condición.

Las empresas aseguradoras y reaseguradoras deben mantener la forma de Compañía Anónima, sin embargo, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora podrá otorgar autorización a asociaciones cooperativas u organismos de integración para realizar operaciones de seguro y/o medicina prepagada en beneficio de sus asociados, siempre previo cumplimiento de los requisitos que contiene la ley que regule las asociaciones cooperativas, la LAA2010 y su reglamento. Las empresas del Estado pueden ser autorizadas para funcionar como empresas de seguros y reaseguros y quedarán exceptuadas del cumplimiento de los requisitos de promoción, composición accionaria, garantía a la nación y declaración de origen de los recursos económicos para la constitución de la sociedad mercantil.

Esta LAA2010 mantiene la estructura del Decreto Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros de 2001, aunque profundiza la protección al asegurado, contratantes y beneficiarios del seguro. Está redactado para concordar con lo estipulado en la LOSFN. Con cada cambio legislativo se afianza la interpretación del Estado Social de Derecho y Justicia que el TSJ.

La reforma más reciente de las leyes que regulan el sector asegurador es el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora publicada en Gaceta Oficial N° 6.220 Extraordinario del 15 de marzo de 2016, que forma parte de la segunda Ley Habilitante que el Legislativo le aprobó al Presidente Nicolás Maduro en su período presidencial.

Esta Ley Habilitante publicada en la Gaceta Oficial N° 6.178 Extraordinario del 15 de marzo de 2015, explica en su exposición de motivos que por razones de injerencia extranjera en la búsqueda por perturbar el orden interno se hacía urgente aprobar una Ley Habilitante que facultara al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en materia económica, financiera,

energética e industrial; de seguridad, soberanía y defensa de la República; de justicia y paz y para la integración regional y relaciones internacionales.

Bajo tal premisa, se habilitó a la cabeza del Ejecutivo Nacional para que legislara para “reforzar la garantía del ejercicio de los principios constitucionales de soberanía y autodeterminación de los pueblos; protección contra la injerencia de otros estados en asuntos internos de la República, acciones belicistas, o cualquier actividad externa o interna, que pretenda violentar la paz, la tranquilidad pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas, por un mundo más seguro”.

Amparado en esta condición, el Ejecutivo dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora (LAA2016). Desde su exposición de motivos se puede observar claramente que el espíritu y propósito de la Ley se dirigirá hacia una democratización de la actividad aseguradora, hacia el resguardo del débil jurídico y la profundización del concepto de Estado Social de Derecho y con una clara exposición a la tendencia política del partido de gobierno, hacia el Socialismo Bolivariano del siglo XXI y el plan de gobierno (llamado Plan de la Patria 2013-2019). Para el legislador accidental, la actividad aseguradora históricamente ha estado al margen de las políticas de cualquier gobierno, siendo un sector que genera buenos niveles de rentabilidad a cambio de poca inversión. Indica que casi el 3,13% del PIB de Venezuela lo representa el sector, ubicándose el país como uno de los mayores consumidores de prima per cápita en América Latina. Por último, indica la exposición de motivos que se busca que las medidas tomadas en relación con la actividad aseguradora permitan hacer definitiva la transición al Sistema Público Nacional de Salud establecido como derecho social fundamental en la CRBV.

La estructura de la LAA2016 amplía las facultades de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDEASEG), la base de cálculo para la contribución especial que deben dar los sujetos regulados para el funcionamiento de la misma, así como de la garantía a la nación que deben mantener los sujetos en el BCV.

Entre las innovaciones de la LAA2016 está la figura del defensor del asegurado, quien deberá velar porque los usuarios tengan respuesta oportuna por parte de los sujetos regulados por el Decreto Ley, así como un aporte obligatorio de los mismos al Sistema Público Nacional de Salud y otro a un fondo para la investigación y desarrollo de la actividad aseguradora.

La LAA2016 deroga el Decreto Ley de Contrato de Seguros, y establece un plazo de ciento ochenta días para que la SUDEASEG dicte nuevas normas del contrato de seguro y otros contratos y relaciones de la actividad aseguradora, tarea que cumplió con la publicación en Gaceta Oficial N° 40.973 del 24 de agosto de 2016 de la Providencia mediante la cual se dictan las normas que regulan la relación contractual

en la actividad aseguradora. Este cambio a establecer la regulación del contrato de seguros a través de normas infralegales parece un acierto, toda vez que la dinámica de la actividad aseguradora puede requerir de modificaciones sucesivas, lo que se hace más viable por medio de providencias administrativas que por leyes formales.

#### IV. CONCLUSIONES.

Como puede observarse entonces, la protección a los particulares en la actividad aseguradora no es nueva, sin embargo, se ha fortalecido en los últimos años bajo la concepción del Estado Social de Derecho y Justicia, y es que éste, en la búsqueda por la creación y justa distribución de la riqueza no puede permitir que los particulares atropellen a los demás. Es su deber ordenar la actividad económica mediante el otorgamiento de concesiones y autorizaciones de actuación en áreas determinadas, donde los particulares puedan crear riqueza propia pero sin que sea en detrimento de quienes entran en contacto con las actividades indicadas<sup>23</sup>.

En Venezuela, la intervención del Estado en la economía puede verse como una forma en la cual cumple sus fines, por ejemplo, al democratizar el acceso al crédito, la bancarización tanto a la población como a las pymes y micropymes, y la democratización del sector asegurador, cumpliendo así con lo establecido en establecido en el artículo 112 CRBV in fine “promoviendo así la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza”, todo lo cual supone resultados positivos como el de estimular el desarrollo económico [ABLAN BORTONE, N: “El Estado como Banquero”, *Diario Frontera*, 8 de Abril de 2002, Cuerpo C, p. 5, Disponible: <http://www.saber.ula.ve> ].

La intervención del Estado en la economía al restringir la libertad de empresa establecida en el artículo que se comenta, el cual dispone que las leyes podrán establecer limitaciones por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente y otras de interés social, en definitiva, por razones de orden públicos debería, en un Estado de Derecho ser interpretado de manera restrictiva. Sin embargo, en un Estado Social de Derecho de acuerdo a las interpretaciones jurisprudenciales revisadas en este artículo se equiparan más al “El orden público, entendido como “conjunto orgánico de principios y valores ordenadores de una institución jurídica dada y, en definitiva, de un íntegro sistema de derecho positivo”, principio abstracto que permite anular un acto sin apoyo de ningún texto concreto del ordenamiento positivo que lo prescriba –según lo ha decidido la Casación Venezolana– es, además, la base racional en que se apoya la legislación protectora de los débiles jurídicos (trabajadores, arrendatarios, clientes de los bancos, asegurados, viajeros, inversionistas, consumidores) y el pretexto que invoca la Administración Pública para desarrollar sus competencias de regulación y control sobre ciertas actividades empresariales (la banca, los seguros, la bolsa, el transporte, la

---

<sup>23</sup> Como el caso de la actividad aseguradora, v. OCANDO OCANDO, H./ PIRELA ISARRA, T.: “El Estado”, cit., pp. 191-204.

producción, distribución y consumos de bienes)” [MORLES HERNÁNDEZ, A.: *Derecho de Seguros*, cit. p. 34.]

La legislación en relación a la actividad aseguradora ha cambiado, se ha fortalecido a favor del débil jurídico en las últimas décadas. No puede pretenderse que la normativa de una institución de naturaleza mercantil se mantenga sin cambios frente a una reestructuración ideológica-política de un país. Sin embargo, a juicio de quien escribe, de ser una legislación proteccionista ha ido avanzando a ser una intervencionista, lo cual podría comprometer el sector y producir una reducción en esa misma producción de PIB que señala el legislador accidental para profundizar en su función fiscalizadora.

#### BIBLIOGRAFÍA

ABLAN BORTONE, N.: “El Estado como Banquero”, *Diario Frontera*, 8 de Abril de 2002, Cuerpo C, p. 5. Disponible: <http://www.saber.ula.ve>

BADELL, R.: “La constitución económica”, *Revista BCV*, año 2000, núm. 14, pp. 151-194.

BLUME FORTINI, E.: “La Constitución económica peruana y el derecho de la competencia”, *Themis: Revista de Derecho*, año 1997, núm. 36, pp. 29-37.

BREWER-CARIAS, A.: “Régimen constitucional de la delegación legislativa e inconstitucionalidad de los decretos habilitados dictados en 2001”. Disponible en: <http://www.allanbrewercarias.com>

LÓPEZ GARRIDO, D.: “Apuntes para un estudio sobre la Constitución Económica” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, 1993, pp. 79-96.

MORLES HERNÁNDEZ, A.: *Derecho de Seguros*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.

OCANDO OCANDO, H. Y PIRELA ISARRA, T.: “El Estado social de derecho y de justicia nuevo paradigma del Estado venezolano”, *Frónesis*, Vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 191-204.

PLANCHART G.: “Prólogo”, en BAUMEISTER, A. (Dir.): *Estudio sobre derecho de seguros*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2003, pp. 17-20.

VALLEJO MEJÍA, J: “La constitución económica”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 80, 1988, pp. 9-23

VERA L./ GONZÁLEZ R.: *Quiebras bancarias y crisis financieras en Venezuela: una perspectiva macroeconómica*, BCV, Caracas, 1999, Disponible en <http://www.bcv.org.ve>

