



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO MEDINA SALAS
EXP. N° 2014-1491

Mediante escrito presentado ante esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 11 de diciembre de 2014, el abogado Manuel Rodríguez Costa, inscrito en el INPREABOGADO bajo el número 65.822, actuando con el carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil **SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A.**, cuya última reforma fue inscrita en el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del entonces Distrito Federal y Estado Miranda el 2 de junio de 2010, bajo el número 49, Tomo 137-A-Sgdo., interpuso demanda de nulidad con solicitud de medida cautelar de suspensión de efectos contra el acto denegatorio tácito derivado del silencio administrativo del **VICEPRESIDENTE DEL ÁREA ECONÓMICA DE GOBIERNO**, al no decidir el recurso jerárquico incoado por su representada, contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DEC-20-00540-2013 de fecha 18 de octubre de 2013, dictada por el Presidente del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), por la que se le impuso a la empresa accionante una multa por la cantidad de Tres Mil Unidades Tributarias (3.000 U.T.) equivalentes a un monto de Ciento Noventa y Cinco Mil Bolívares (Bs. 195.000,00), con fundamento en los artículos 126, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios; y se ordenó reparar el vehículo objeto de la denuncia en sede administrativa propiedad del ciudadano José Ramón Villalba Briceño, cédula de identidad número 10.929.560.

Mediante auto del 3 de febrero de 2015 el Juzgado de Sustanciación de esta Máxima Instancia admitió la demanda de nulidad y acordó abrir y remitir a esta Sala el cuaderno separado para decidir la medida cautelar de suspensión de efectos requerida.

El 5 de marzo de 2015 se dio cuenta en Sala y por auto de la misma fecha, la Magistrada Evelyn Marrero Ortíz fue designada Ponente a los fines de decidir la medida cautelar solicitada, la cual se declaró improcedente el 22 de abril de 2015.

El 1° de noviembre de 2016 se dejó constancia que en fecha 23 de diciembre de 2015 se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designado y designada, así como juramentado y juramentada

por la Asamblea Nacional en esa misma fecha. Igualmente se designó Ponente al Magistrado Marco Antonio Medina Salas y se fijó la audiencia de juicio para el “*día jueves 17.11.2016 a las (11:00 a.m)*”.

El 10 de noviembre de 2016 la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), remitió copia simple del expediente administrativo constante de una (1) pieza de doscientos trece (213) folios, la cual se ordenó agregar a los autos.

Ese mismo día compareció el denunciante en sede administrativa, ciudadano José Ramón Villalba Briceño, ya identificado, asistido por el abogado Luís Pareja, inscrito en el INPREABOGADO bajo el número 251.065, a fin de consignar escrito de consideraciones y alegatos.

El día 17 de noviembre de 2016 se efectuó la audiencia juicio de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, oportunidad en la cual el apoderado judicial de la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., presentó escrito contentivo de su exposición oral y promoción de pruebas.

De igual manera, las abogadas Laurie Annie Meneses Sifontes y Andrea Guadalupe Rodríguez Piñango, inscritas en el INPREABOGADO bajo los números 181.135 y 195.619, respectivamente, actuando con el carácter de representantes judiciales de la Procuraduría General de la República, consignaron escrito y solicitaron que la demanda de nulidad sea declarada sin lugar. (Folios 301 al 337 del expediente judicial).

El 22 de noviembre de 2016 se pasó el expediente al Juzgado de Sustanciación de esta Sala y el 24 del mismo mes y año éste abrió el lapso de tres (3) días de despacho para la oposición a las pruebas promovidas en la audiencia de juicio.

Mediante decisión número 335 del 8 de diciembre de 2016 el mencionado Juzgado se pronunció en cuanto a las pruebas consignadas por el apoderado judicial de la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., el 17 de noviembre de 2017.

En esa misma fecha y de conformidad con lo señalado en el artículo 433 del Código de Procedimiento Civil, el Juzgado de Sustanciación de esta Sala ordenó oficiar a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora a fin de que en un lapso de diez (10) días continuos contados a partir del recibo del respectivo oficio, informara si en sus expedientes reposa la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico FSAA-2-3-002665 del 10 de septiembre de 2012 y, de ser así, remita copia certificada de dicho documento a este órgano jurisdiccional. De igual manera se ordenó la notificación de la Procuraduría General de la República.

En fecha 15 de diciembre de 2016 la abogada Roxana Orihuela Gonzatti, inscrita en el INPREABOGADO número 45.907, actuando con el carácter de Fiscal del Ministerio Público designada para actuar ante esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, consignó el escrito de informe del órgano que representa. (Folios 349 al 386 del expediente judicial).

El 17 de marzo de 2017 se entregó oficio a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora solicitando verificara de la existencia en sus archivos de la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico

FSAA-2-3-002665 del 10 de septiembre de 2012 y, de ser así, remitiera copia certificada de dicho documento a este órgano jurisdiccional, información que fue consignada el 30 de mayo de ese mismo año.

El 20 de junio de 2017 se pasó el expediente a la Sala y el 21 de ese mismo mes y año, se dejó constancia que el 24 de febrero de 2017, se eligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidente, Magistrado Marco Antonio Medina Salas; la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

En fecha 21 de junio de 2017 dio cuenta en Sala y se inició el lapso para la presentación de informes conforme a lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El 6 de julio de 2017, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la causa entró en estado de sentencia.

En la oportunidad correspondiente, pasa la Sala a pronunciarse previo a lo cual formula las siguientes consideraciones:

I

ACTO ADMINISTRATIVO CUYA NULIDAD SE DEMANDA

**“REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL COMERCIO
INSTITUTO PARA LA DEFENSA DE LAS PERSONAS EN EL ACCESO
A LOS BIENES Y SERVICIOS (INDEPABIS)**

PRESIDENCIA

Providencia Administrativa N° DEC-2°-00540-2013

18 de octubre de 2013

203° y 154°

*El presente Procedimiento Administrativo, identificado con el número de expediente BOL-DEN-000666-2010, se inició por denuncia de fecha 17-09-2010, interpuesta por el ciudadano **JOSÉ RAMON VILLALBA BRICEÑO**, identificado con la cédula de identidad N° V-10.929.560; domiciliado en el Sector El Guamo, Unare III, Manzana 32, casa N° 35, Estado Bolívar; en contra de la Sociedad Mercantil **SEGUROS CARACAS DE LIERTY MUTUAL, C.A.**, con Registro de Información Fiscal N° 3-00038923-3; ubicada en la avenida Francisco de Miranda, centro comercial El Parque, Torre Seguros Caracas, nivel C-4, urbanización los Palos Grandes, Municipio Chacao, Estado Miranda.*

Cumplido el Procedimiento Administrativo establecido en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios para la sustanciación de la presente causa, la Presidencia de este Instituto pasa a decidir en base a lo siguiente:

I. DE LOS HECHOS Y ALEGATOS

La parte denunciante, al momento de interponer su denuncia, consignó una carta explicativa del caso, alegando lo siguiente:

‘(...) Mi carro fue robado cuando yo se lo llevé a los peritos del seguro ellos dieron un monto, pero en el taller donde ellos me mandaron arreglar el carro, dieron otro monto, que es menor al

de el seguro y todavía el seguro le quiere dar pérdida total al vehículo sabiendo que los montos no llegan al 75% por todo esto le exijo al seguro que me arreglen mi vehículo.’ (Corregido errores de forma y fondo / cursiva nuestra).

La Sociedad Mercantil SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A., fue notificada a lo largo del proceso, a los fines de que ejerciera su derecho a la defensa. En la oportunidad de la Audiencia de Descargos, se dejó constancia de la comparecencia del representante de la empresa denunciada, así como la comparecencia de la parte denunciante, el cual cursa por ante el folio 77.

II. DE LAS CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

La parte denunciante manifiesta tener su camioneta TOYOTA 4 RUNNER asegurada con la empresa de seguros denunciada, al mismo tiempo aduce que la misma ha cometido una irregularidad, que se origina desde el mismo momento en que reporta un siniestro ocurrido con su vehículo (Robo Agravado) en fecha 07-05-2010, siendo este recuperado por las autoridades competentes posteriormente y devuelto al denunciante, asegurado para la fecha del siniestro por un monto de Noventa y Un Mil Setecientos Cincuenta y Ocho Bolívares Exactos (Bs 91.758,00). Cabe destacar que la compañía de seguro declaró el siniestro como pérdida total basándose en la cláusula 02 del condicionado de la póliza el cual indica que se considerará como pérdida total, el robo o hurto del vehículo ó cuando el importe de las reparaciones sea igual o mayor al 75% del valor asegurado del vehículo, incluyendo sus accesorios.

*Es importante resaltar que según el presupuesto calculado por el departamento de servicios del seguro (peritaje), dicha reparación asciende a un monto total de Sesenta y Dos Mil **Bolívares Exactos (Bs 62.000,00)** cantidad que no supera el 75% de la suma asegurada, situación que no ocurre en el presente caso. Como podemos observar la empresa de seguro no solo incumplió con las condiciones de la póliza sino que causa un perjuicio al denunciante, ya que hasta la presente fecha el mismo no ha podido hacer el goce y disfrute del bien objeto de la presente denuncia puesto que el mencionado vehículo no se encuentra en condiciones óptimas para circular, a pesar de que el mismo se encuentra en manos del denunciante.*

Tal como ha quedado señalado, es evidente que la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, otorga a este Instituto, la facultad para intervenir en el caso concreto planteado, como ente encargado de hacer cumplir las normas que regulan la materia al respecto, tendentes a salvaguardar los derechos e intereses de las personas en el acceso a los bienes y servicios.

Ahora bien, el artículo 8 numerales 6, 17 y 18 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios establece lo siguiente:

‘Artículo 8. Son derechos de las personas en relación a los bienes y servicios:

(...)

6. La reposición del bien o resarcimiento del daño sufrido en los términos establecidos en la presente Ley.

(...)

17. La disposición y disfrute de los bienes y servicios, de forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida.

18. Los demás derechos que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la normativa vigente establezcan o aquellos inherentes en el acceso de las personas a los bienes y servicios’.

De la norma antes transcrita se colige que son derechos de las personas, obtener bienes y servicios eficientes, lo que conlleva a que este Instituto despliegue las acciones tendentes a proteger a las personas en todas las transacciones que realicen con cualquier proveedor de

bienes y servicios, con el fin de que los proveedores no sólo brinden en todo momento información clara y precisa sobre todo los aspectos que guarden relación con el bien adquirido, sino que, además, el servicio prestado se ejecute de manera eficiente y eficaz, solventado las quejas que sean reportadas por el solicitante, así como las detectadas por el prestador del servicio, permitiendo al contratante del servicio disponer y hacer uso del mismo de forma eficaz, continua y regular. Tal uso se ha visto interrumpido, toda vez que las irregularidades que ha presentado el bien no han sido solucionadas de manera oportuna por la prestadora del servicio.

Asimismo, el artículo 16 numeral 4 de la Ley ejusdem, reza:

‘Artículo 16. Se prohíbe y se sancionará conforme a lo previsto en la presente Ley, todo acto o conducta ejecutada por las proveedoras o proveedores de bienes y por los prestadores de servicios, que impongan condiciones abusivas a las personas:

(...)

4. La negativa injustificada de satisfacer la demanda de las personas. Observa este Despacho, que no se desprende de los autos que dentro del lapso previsto jurídicamente, la empresa aseguradora haya solventado de forma definitiva las quejas formuladas por la parte denunciante, lo cual constituye una conducta abusiva y violatoria a los derechos de las personas en el acceso a los bienes y servicios, lesionando de esta manera, la esfera económica de quienes han decidido establecer un vínculo jurídico con dicha empresa.

(...Omissis...)

III. DECISIÓN

Una vez evaluadas las actuaciones que conforman el expediente, se evidenció que la Sociedad Mercantil SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A., transgredió los artículos 8 numerales 6, 17 y 18, así como el artículo 16 numeral 4 y artículos 18, 19, 78, 79 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios; en consecuencia la Presidencia de este Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), en uso de sus atribuciones legales, ORDENA a la Sociedad Mercantil SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A., con Registro de Información Fiscal Nro. 3-00038923-3, que proceda en un lapso de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Providencia Administrativa, a efectuar la reparación efectiva al vehículo objeto de la denuncia propiedad del ciudadano JOSÉ RAMÓN VILLALBA BRICEÑO, identificado con la cédula de identidad N° V-10.929.560. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 126, 128 y 135 ejusdem; DECIDE sancionar a la Sociedad Mercantil SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A., con Registro de Información Fiscal N° J-3007374-0, con multa de Tres Mil Unidades Tributarias (3.000 U.T.), equivalente a la cantidad de Ciento Noventa y Cinco Mil Bolívares Exactos (Bs. 195.000,00), calculada al valor de la Unidad Tributaria publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.331 de fecha 04 de febrero de 2010, vigente para el momento de ocurrir el incumplimiento por parte del infractor.

Dada, sellada y firmada por el Presidente del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, en Caracas Distrito Capital, a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil trece (2013)...” (sic).

II DE LA DEMANDA DE NULIDAD

En el escrito de demanda de nulidad el apoderado de la parte accionante señaló lo siguiente:

De los hechos:

Que el 15 de junio de 2005 el ciudadano José Ramón Villalba Briceño contrató con su representada la Póliza de Automóvil 82-56-2214148, con vigencia desde el 15 de junio de 2005 hasta el 15 de junio de 2006, a

los fines de amparar un vehículo propiedad del referido ciudadano; siendo dicha póliza renovada hasta el momento de la ocurrencia del siniestro.

Expone que, en fecha 10 de mayo de 2010, el ciudadano José Ramón Villalba Briceño notificó a la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., que el día 7 de ese mismo mes y año, el automóvil asegurado había sido hurtado aproximadamente a la diez y veinte minutos de la noche (10:20 p.m.), frente al Estadio CVG El Guamo, en la ciudad de Puerto Ordaz, Estado Bolívar, por lo que su representada procedió a identificar el siniestro con el número 82-562114061.

Señala que el vehículo fue recuperado por las autoridades públicas competentes, y entregado al asegurado el 14 de mayo de 2010 en razón de lo cual, su representada diligentemente el 26 de ese mismo mes y año, procedió a efectuar el ajuste del siniestro, a través de un perito habilitado por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

Aduce que el mencionado perito dejó constancia de los daños visibles en el bien asegurado, y manifestó la imposibilidad del encendido del vehículo, vista la falta de distintas piezas mecánicas -cilindros, computadora, batería, entre otros- en virtud de lo cual, quedaría pendiente el ajuste de daños ocultos los cuales serían determinados una vez que se lograra poner en marcha el automóvil.

Que la apreciación realizada por el ajustador de pérdidas fue ratificada en un informe efectuado por el taller mecánico seleccionado por el asegurado, Automotriz Iron Car's, C.A., el cual en su presupuesto número 000240 del 25 de mayo de 2010, declaró que luego de haber agotado todos los recursos posibles, le fue imposible encender el vehículo asegurado.

Manifiesta que, en fecha 17 de junio de 2010 el referido automóvil fue trasladado al concesionario Toyo Gil Puerto Ordaz, C.A., el cual el 23 de ese mismo mes y año, emitió un informe técnico donde expresó que de la inspección realizada se detectó la necesidad de adquirir un grupo de repuestos para el sistema eléctrico del vehículo asegurado, indicando igualmente que aún podían existir daños adicionales.

Que en virtud de lo anterior, su representada solicitó una cotización de los mencionados repuestos, la cual fue recibida en esa misma fecha -23 de junio de 2010-, ascendiendo a la cantidad de Veinte Mil Doscientos Cincuenta y Tres Bolívares con Sesenta y Cinco Céntimos (Bs. 20.253,65), que debía ser sumada al monto que arrojó el ajuste inicial de pérdidas. Destaca el apoderado actor que el concesionario Toyo Gil Puerto Ordaz, C.A., no disponía de los repuestos requeridos, siendo -a su decir- una simple valoración sujeta a modificación al momento de ubicarlos.

Indica el apoderado judicial de la parte demandante que el 23 de julio de 2010 su representada recibió del referido concesionario una nueva cotización por la cantidad de Veintitrés Mil Trescientos Bolívares con Cuarenta y Ocho Céntimos (Bs. 23.300,48), señalando que la misma podía estar sujeta a variación.

Arguye que para la fecha de ocurrencia del siniestro, el vehículo asegurado tenía una cobertura por un monto de Noventa y Un Mil Setecientos Cincuenta y Ocho Bolívares (Bs. 91.758,00) y que para el 23 de julio de 2010 los daños alcanzaban la cantidad de Sesenta y Dos Mil Bolívares (Bs. 62.000,00) lo que para ese momento

representaba el Sesenta y Siete coma Cincuenta y Seis por ciento (67,56 %) de la suma asegurada, quedando aún pendiente el ajuste de los daños no detectados en virtud de que el vehículo no había podido ser encendido.

Explica que su mandante decidió declarar el siniestro como una pérdida total al prever que el costo de los daños superaría el Setenta y Cinco por ciento (75%) de la suma asegurada.

Seguidamente expuso que el 17 de septiembre de 2010 el asegurado denunció a la empresa aseguradora ante el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) y, en esa misma fecha, se inició “*el procedimiento para aplicar un mecanismo alternativo de resolución de conflictos*”.

Que en fecha 13 de octubre 2010 el mencionado Instituto le otorgó a su representada un lapso de diez (10) días a los fines de que diera contestación a la denuncia planteada por el asegurado, la cual fue consignada por su mandante el 19 de ese mismo mes y año, donde ratificó que el siniestro sería indemnizado como una pérdida total.

Afirma que el 25 de febrero, 3 y 23 de marzo de 2011, se realizaron actos de conciliación, sin lograrse un acuerdo entre las partes.

Señala que el 15 de junio de 2011 la Superintendencia de la Actividad Aseguradora notificó a su mandante de la existencia de una denuncia -por los mismos hechos investigados por el INDEPABIS-, indicándole que debía asistir a un acto conciliatorio en fecha 30 de junio de 2011. Asimismo expresa que la referida Superintendencia emitió Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico FSAA-2-3-002665 del 10 de septiembre de 2012, mediante la cual declaró que no existían méritos para el inicio de un procedimiento administrativo a su representada, visto que su gestión frente a la reclamación del asegurado fue apegada a las normas legales y contractuales.

Manifiesta que una vez concluido el procedimiento administrativo en virtud de la denuncia del asegurado, en fecha 18 de octubre de 2013 el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) dictó el acto administrativo sancionatorio, el cual fue notificado a su representada el 31 de enero de 2014.

Aduce no haber obtenido respuesta del recurso jerárquico ejercido en fecha 20 de febrero de 2014 ante el Vicepresidente del Área Económica de Gobierno, en razón de lo cual operó el silencio administrativo negativo quedando confirmado el acto ahora demandado ante la Sala.

Del Derecho:

1. De la incompetencia del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) para conocer y decidir los procedimientos en contra de las empresas aseguradoras.

El apoderado judicial de la empresa accionante indica que durante el desarrollo del procedimiento administrativo instruido por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), ya se encontraba en vigencia la Ley de la Actividad Aseguradora, la cual -a su decir- derogó las competencias asignadas al referido organismo administrativo en lo relacionado a la protección y defensa de los

derechos de las personas en el acceso a los servicios prestados por el sector asegurador, otorgándolas de manera expresa a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

Sostiene que la Ley de la Actividad Aseguradora estableció un cambio importante en el esquema de supervisión en la materia de seguros, en razón de lo cual, afirma no ser posible alegar que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) mantiene sus competencias relacionadas con el sector asegurador, pues tal afirmación supondría que el Estado venezolano tiene dos estructuras administrativas encargadas de cumplir exactamente las mismas funciones, con la posibilidad de decisiones contradictorias.

Expresa que al no corresponderle la competencia sobre el aludido sector al referido Instituto, éste debió cancelar su actuación en el procedimiento y ordenar la remisión del expediente o denuncia a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora para su tramitación y decisión.

2. De la caducidad del procedimiento.

Manifiesta el representante judicial de la parte demandante que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), no cumplió con el lapso legalmente establecido para tomar la decisión, toda vez que dictó el acto administrativo impugnado el 18 de octubre de 2013, esto es, fuera del tiempo previsto para ello y, más grave aún, la notificación de su mandante se produjo el 31 de enero de 2014.

3. De la vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa.

Denuncia que la Administración no le informó a su representada los hechos que presuntamente eran considerados como violatorios de la normativa que protege a las personas en el acceso a los bienes y servicios, así como su precalificación y posibles sanciones, vulnerándole -a su decir- el derecho a la defensa.

Afirma que el acto administrativo impugnado soporta la sanción en supuestos ilícitos que nunca fueron notificados a su representada, en el auto de inicio del procedimiento seguido en su contra.

4. Del falso supuesto.

Expone el apoderado actor que en el acto administrativo impugnado se afirma que su mandante incurrió en la violación de los artículos 8.6, 8.17, 8.18, 16.4, 18, 19, 78 y 79 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, referidos a los derechos y defensa de las personas frente a la prestación de servicios financieros y la responsabilidad del proveedor o la proveedora.

Que tal como se evidencia de los elementos probatorios presentados durante el procedimiento administrativo, la empresa aseguradora en ningún momento negó la cobertura del siniestro, más bien procedió diligentemente y dentro de los lapsos legales a efectuar la inspección de los daños, declarando la pérdida total del bien asegurado una vez que existió evidencia cierta de que los daños sufridos por el vehículo siniestrado superarían el Setenta y Cinco por Ciento (75%) de la suma asegurada, siendo -a su decir- el asegurado quien se negó a recibir la indemnización correspondiente.

Indica que su representada siempre prestó el servicio asegurador en forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida, como se desprende de la inspección del bien siniestrado, de las solicitudes de cotizaciones de los repuestos requeridos, así como, de la oferta de pago que le hizo al asegurado de cancelar el siniestro como pérdida total.

Sostiene que su mandante actuó apegada a las normas contractuales y legales, las cuales rigen su conducta como asegurador ante el siniestro reportado por el asegurado; por lo cual no le resultan aplicables los supuestos establecidos en los artículos 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios.

5. De la inexistencia del elemento de culpabilidad en cuanto a la aplicación del artículo 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y de la sanción impuesta.

Señala el representante judicial de la demandante que el mencionado artículo 78 establece la responsabilidad solidaria y concurrente del prestador o la prestadora de servicios, tanto por los hechos propios como por los de sus dependientes o auxiliares.

Arguye que, en ningún momento, se probó en el expediente administrativo, algún hecho o acto cometido por un dependiente de su representada que lesione los derechos de las personas en el acceso a los bienes y servicios.

Expone que la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, al extender la responsabilidad de las personas jurídicas a sus dependientes o auxiliares, no suprime la carga de la Administración de demostrar la culpa y la conexión entre éstos y su actividad con la empresa a la cual se pretende sancionar, lo que no fue probado -a su decir- en este caso.

Manifiesta que la Administración no logró establecer en el desarrollo del procedimiento administrativo ni en el acto administrativo impugnado que su mandante obrara con dolo o culpa en los hechos que se le imputan; por el contrario, se evidenció que actuó conforme a los términos del contrato suscrito y con apego a los principios legales que rigen su conducta como empresa de seguros.

6. De la vulneración del principio non bis in idem.

Alega que el ciudadano José Ramón Villalba Briceño, denunciante en el procedimiento administrativo, sometió igualmente ante la Superintendencia de la Actividad Aseguradora el conocimiento de los mismos hechos denunciados ante el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS).

Que, en fecha 10 de septiembre de 2012, la referida Superintendencia dictó la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico FSAA-2-3-002665, la cual cursa en el expediente administrativo y fue conocida por el Instituto antes de que adoptase su decisión donde se declaró: “*que [su] representada no tenía responsabilidad administrativa por elusión de sus obligaciones, por cuanto existían elementos de juicio suficiente para considerar que [la empresa aseguradora] tenía una causa justificada para proceder a indemnizar la pérdida del vehículo asegurado como pérdida total*”. (Agregados de la Sala).

Denuncia como consecuencia de lo anterior, que su representada fue sometida a dos procedimientos administrativos con identidad de sujetos, causa y objeto, vulnerando de esa forma el derecho constitucional consagrado en el artículo 49, numeral 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual prohíbe que se le pueda juzgar a una persona en varias oportunidades por los mismos hechos.

7. De la usurpación de funciones.

El apoderado judicial de la empresa demandante sostiene que la potestad para analizar los contratos y sus posibles incumplimientos, así como para ordenar el cumplimiento forzoso de las obligaciones en ellos pactadas, corresponde a los órganos del Poder Judicial y no al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) como ente administrativo.

8. De la insuficiencia del acto.

Arguye que el acto es de imposible e ilegal ejecución, pues la Administración ordenó a su representada indemnizar al denunciante por el siniestro, sin indicar el monto de la obligación y sin tomar en cuenta el límite de la suma asegurada.

9. De la inmotivación en cuanto al establecimiento del monto de la multa y de la proporcionalidad de la sanción impuesta.

El representante judicial de la accionante denuncia que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), no señaló expresamente en el acto impugnado ni se desprenden del expediente administrativo, cuáles fueron los elementos de juicio en los que se basó para fijar el monto de la multa en Tres Mil Unidades Tributarias (3.000 U.T.), ni tampoco precisó cómo fueron evaluados los diferentes ilícitos, ya que cada uno de ellos son sancionados por tres normas distintas artículos 126, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios.

Asegura, que lo anterior impide a su mandante valorar la adecuación y proporcionalidad de la multa.

10. De la entrada en vigencia del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

El representante judicial de la parte demandante señala que en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 40.340 del 23 de enero de 2014, fue publicado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, cuya Disposición Transitoria Segunda derogó expresamente la norma que creó al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS).

Adicionalmente indica que, en el artículo 2 *eiusdem*, se exceptúan de la aplicación de dicha Ley, a todas aquellas personas naturales o jurídicas que por la naturaleza propia de la actividad que ejerzan se rijan por una normativa legal especial, como ocurre -a su decir- con las empresas de seguros cuya actividad económica se encuentra sometida al control del Estado por intermedio de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

Conforme a lo previsto en el artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, indica que ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo excepto cuando se imponga menor pena.

En este sentido, afirma que al no ser “*considerados actualmente dichas conductas [supuestamente imputadas a su representada] como un ilícito administrativo en el caso de las empresas de seguros, resulta más que evidente la aplicación preferente del Decreto Ley y en consecuencia la nulidad del acto recurrido*” (Agregado de la Sala).

Finalmente, solicitó a esta Sala declarar con lugar la demanda de nulidad interpuesta.

III ALEGATOS Y DEFENSAS DE LA REPÚBLICA

En fecha 17 de noviembre de 2016 las abogadas Laurie Annie Meneses Sifontes y Andrea Guadalupe Rodríguez Piñango, ya identificadas, actuando con el carácter de representantes judiciales de la Procuraduría General de la República, consignaron escrito y solicitaron la declaratoria sin lugar de la demanda de nulidad interpuesta. (Folios 301 al 337 del expediente judicial), con base en lo siguiente:

En relación con la incompetencia del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) para conocer y decidir los procedimientos en contra de las empresas aseguradoras, la representación de la República señaló que “...*el acto administrativo encuentra fundamento entre otros artículos, en el 19 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (...) en donde se le faculta de manera expresa al indepabis al conocimiento de causas como la presente en donde se encuentra involucrado el derecho de las personas en el acceso a los bienes y servicios...*”. (Sic).

Agregaron, en cuanto a “*la violación a los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa, la caducidad del procedimiento*” que “... *nuestro ordenamiento jurídico no contempla la nulidad para casos de decisiones extemporáneas en los procedimientos y en ese sentido se concluye que esta actuación no constituye por sí sola un vicio que afecte directamente la validez de los actos administrativos y por tanto no implica la nulidad del mismo ...*”. (Sic).

En lo atinente a la violación de los derechos a la defensa, a ser informado y al debido proceso en virtud de la acusación formulada contra la empresa señalaron que “...*en el acto de apertura sólo se hace sucinta mención de los hechos conocidos, bien por la administración, bien por el denunciante, hechos sujetos a contradicción y cuya veracidad deberá ser corroborado y comprobados en la oportunidad correspondiente dentro de la sustanciación procedimental administrativa; por lo tanto, el órgano decisor puede cambiar la calificación jurídica planteada por el órgano instructor...*”.

Alegaron respecto al vicio de falso supuesto de derecho denunciado que “*La empresa prestadora del servicio no cumplió con el deber de reponer o resarcir el daño sufrido, sino más bien que pretendían eludir la responsabilidad adquirida por contrato de solventar el siniestro a conveniencia y no con la intención de satisfacer el servicio que presta el cual es el objeto y razón de existencia de la empresa...*” (sic).

Esgrimieron las representantes judiciales de la República en cuanto al alegato de la empresa demandante de la inexistencia del elemento de culpabilidad en cuanto a la aplicación del artículo 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y de la sanción impuesta; que ésta es la norma “... *donde se establece la responsabilidad de los proveedores de bienes o servicios, de manera solidaria y*

concurrente tanto por hechos propios como por los de su dependencia o auxiliares, siendo pues, que el caso bajo análisis la empresa aseguradora incumplió las obligaciones previstas en el contrato de seguro, al declarar el siniestro como pérdida total (...) con lo cual se evidencia la correcta aplicación del artículo 78 ejusdem...”. (sic).

En cuanto a la violación de la garantía del *non bis in idem* por la decisión de dos órganos diferentes indicaron que estos “...*regulan y protegen deberes y derechos distintos entre sí, siendo la Superintendencia de la Actividad Aseguradora la encargada de regular, supervisar e inspeccionar el ámbito de actividades que despliegue las empresas de seguro, mientras el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), es el ente con las atribuciones de proteger los intereses del consumidor”*.”.

En referencia a la inmotivación del acto en cuanto al establecimiento del monto de la multa y la proporcionalidad de la sanción, indicó la representación de la República que “...*la multa impuesta por la administración encuentra su fundamento en los artículos 126, 128, y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios artículos estos en donde se contempla las sanciones por el incumplimiento de los derechos a las personas, entre ellos, la protección de los intereses económicos y sociales y por inobservancia de las responsabilidades del proveedor, situaciones todas ellas que se subsumen plenamente en el caso en concreto. Dentro de las sanciones previstas en estos artículos se establece una graduación de las multas a aplicar entre 100 y 5000 Unidades Tributarias, siendo el caso que se le aplicó la sanción en su término medio resultando a todas luces proporcional la multa con el hecho generador...”*.”.

Finalmente, solicitaron a esta Sala declarar sin lugar la demanda de nulidad interpuesta por la sociedad de comercio Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A.

IV OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

En fecha 15 de diciembre de 2016 la abogada Roxana Orihuela Gonzatti, ya identificada, actuando con el carácter de Fiscal del Ministerio Público designada para actuar ante esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, consignó el escrito de informe del órgano que representa (folios 349 al 386 del expediente judicial), en el que expresa lo siguiente:

En cuanto a la incompetencia del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) para conocer y decidir los procedimientos en contra de las empresas aseguradoras, la representación del Ministerio Público señaló que “...*no hubo coordinación entre la Superintendencia de la Actividad Aseguradora y el INDEPABIS, pues ambas Instituciones produjeron decisiones contradictorias, de las cuales, las ajustadas a derecho a [su] juicio, es la del INDEPABIS, por proteger con las misma al débil jurídico asegurado, en el marco del Estado Social que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...”*. (Sic) (Agregado de la Sala).

Indicó, en cuanto a “*la violación a los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa, la caducidad del procedimiento*” que “... *el transcurso del tiempo, de ser el caso no es un argumento suficiente para anular un acto administrativo, en virtud de que además de lo ya argumentado, no atañe el fondo del*

asunto, es decir, el transcurso del tiempo no borra o elimina un ilícito, ni con ello se pretende desconocer su comisión, en razón de lo cual, de aceptarse este argumento, se genera impunidad, pues se impide castigar un hecho u omisión, a pesar de ser ilícito, sólo porque ha transcurrido en tiempo, que supuestamente le otorga una especie de ‘patente de corso’ al infractor...”. (Sic).

En lo atinente a la violación del debido proceso y el derecho a la defensa, indicó que “...*la empresa recurrente, ejerció sus alegatos y defensas y pudo probar en sede administrativa, además de que ejerció los recursos administrativos correspondientes...*”.

Alegó respecto al vicio de falso supuesto de derecho denunciado que los hechos “...*se encuentran perfectamente hilvanados con la normativa utilizada por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), por lo que considera que no hay cabida para declarar con lugar el alegato de falso supuesto de derecho, en razón de que los hechos acaecidos, se compadecen perfectamente con las normas aplicadas, para llegar a la aplicación de la sanción respectiva...*”. (Sic).

Argumentó la representación judicial del Ministerio Público en cuanto al alegato de la empresa demandante de la inexistencia del elemento de culpabilidad de la aplicación del artículo 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y de la sanción impuesta; que “...*el presente argumento debe ser desestimado, en razón de que resulta evidente que la empresa aseguradora, en primer momento no fue diligente para afrontar sus responsabilidades, respondiendo no de manera inmediata con la reparación del vehículo asegurado, y gracias a su tardanza, el costo de los repuestos y de la reparación, aumentaron su valor, siendo el caso, que tal como se desprende del expediente, el primer avalúo que realizan los peritos de la empresa aseguradora ubicaba el valor del siniestro ocurrido, por debajo del monto para declarar la pérdida total...*”. (Sic).

En cuanto a la violación de la garantía del *non bis in idem* ante la decisión de dos órganos diferentes señaló que “...*la Ley de la Actividad Aseguradora, establece claramente la posibilidad de que los reclamos de las personas que consideren vulnerados sus derechos e intereses respecto a la actividad aseguradora, pueden, apartar de acudir a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, hacerlo ante los demás entes de la administración pública, lo que se constituye en una habilitación expresa del legislador para garantizar al administrado como débil jurídico, el ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales*”.

Indicó en lo referente a la insuficiencia del acto impugnado por no establecer el monto de la obligación que “...*no vicia al mismo de nulidad en el sentido de que se ordenó a **SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A.**, a proceder a indemnizar al denunciante por el siniestro reportado, y ello va más allá del cumplimiento de la obligación que pudo haber sido satisfecha inmediatamente, si la empresa de seguro hubiese actuado diligentemente cumpliendo sus obligaciones, siendo que por el contrario, esa empresa a través de trámites burocráticos que dilataron el proceso de liquidación, alargaron el proceso, encareciendo el valor de la reparación, por encima de setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la suma asegurada, con la finalidad de ajustar el siniestro y declarar pérdida total.*” (Negritas y mayúsculas del original).

En referencia a la inmotivación del acto en cuanto al establecimiento del monto de la multa, de la proporcionalidad de la sanción, argumentó que del “...*INDEPABIS no emanó a través de su Presidencia, un acto administrativo inmotivado, por el contrario, se observa dentro de la estructura de la providencia administrativa impugnada, la suficiente motivación para el establecimiento de la sanción de multa impuesta, lo que conduce a que [esa] representación del Ministerio Público, [solicita] que tal alegato de inmotivación, sea desechado...*”. (Agregado de la Sala).

Finalmente, pidió a esta Sala declarar sin lugar la demanda de nulidad interpuesta por la sociedad de comercio Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A.

V

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse respecto a la demanda de nulidad incoada por la representación judicial de la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., antes identificada, contra el acto denegatorio tácito derivado del silencio administrativo del Vicepresidente del Área Económica de Gobierno, al no decidir el recurso jerárquico incoado por su representada, contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DEC-20-00540-2013 de fecha 18 de octubre de 2013, dictada por el Presidente del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE), por la que se le impuso a la empresa demandante una multa por la cantidad de Tres Mil Unidades Tributarias (3.000 U.T.) equivalentes a un monto de Ciento Noventa y Cinco Mil Bolívares (Bs. 195.000,00), con fundamento en los artículos 126, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios; y se ordenó reparar el vehículo objeto de la denuncia en sede administrativa propiedad del ciudadano José Ramón Villalba Briceño, ya identificado.

A tal fin, pasa este Máximo Tribunal a resolver los argumentos expuestos por la representación judicial de la compañía demandante y, a tal efecto, observa lo siguiente:

1. De la incompetencia del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) para conocer y decidir los procedimientos en contra de las empresas aseguradoras.

El apoderado judicial de la parte demandante indicó que durante el desarrollo del procedimiento administrativo instruido por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), ya se encontraba en vigencia la Ley de la Actividad Aseguradora, la cual -a su decir- derogó las competencias asignadas al referido organismo administrativo en lo relacionado a la protección y defensa de los derechos de las personas en el acceso a los servicios prestados por el sector asegurador, otorgándolas de manera expresa a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

Sostuvo que la Ley de la Actividad Aseguradora estableció un cambio importante en el esquema de supervisión en la materia de seguros, en razón de lo cual, afirmó no ser posible alegar que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) mantiene sus competencias relacionadas con el sector asegurador, pues tal afirmación supondría que el Estado venezolano tiene dos

estructuras administrativas encargadas de cumplir exactamente las mismas funciones, con la posibilidad de decisiones contradictorias.

Expresó que al no corresponderle la competencia sobre el sector asegurador al referido Instituto, éste debió cancelar su actuación en el procedimiento y ordenar la remisión del expediente o denuncia a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora para su tramitación y decisión.

Respecto al vicio de incompetencia, ha precisado la Sala que se configura cuando la autoridad administrativa dicta un acto para el cual no estaba legalmente autorizada, por lo que debe quedar precisado, de manera clara y evidente, que su actuación infringió el orden de asignación y distribución de las competencias o poderes jurídicos de actuación de los órganos públicos administrativos, consagrado en el ordenamiento jurídico. La competencia le confiere a la autoridad administrativa la facultad para dictar un acto para el cual está legalmente autorizada y debe ser expresa, por lo que sólo en los casos de incompetencia manifiesta los actos administrativos estarían viciados de nulidad absoluta.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han distinguido básicamente tres tipos de irregularidades en el actuar administrativo, a saber: la usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones. La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto. Por su parte, la usurpación de funciones se constata, cuando una autoridad legítima dicta un acto invadiendo la esfera de competencia de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, violentando de ese modo las disposiciones contenidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en virtud de los cuales se consagra, por una parte, el principio de separación de poderes, según el cual cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias; y se establece, por otra parte, que sólo la Ley define las atribuciones del Poder Público, y a estas normas debe sujetarse su ejercicio.

Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia expresa. (*Vid.*, Sentencia número 00982 del 1° de julio de 2009, *caso: Delia Raquel Pérez Martín de Anzola Vs. Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia*).

Así, observa la Sala que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) sancionó a la actora, con fundamento en los artículos 126, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, aplicable en razón del tiempo (referidos a los derechos y defensa de las personas frente a la prestación de servicios de las aseguradoras y su responsabilidad como proveedora o proveedor) con ocasión de lo ocurrido con el vehículo objeto de la denuncia en sede administrativa propiedad del ciudadano José Ramón Villalba Briceño.

En este orden de ideas, esta Sala estima conveniente traer a colación los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, que regía su funcionamiento, y establecía el objeto, ámbito de aplicación y sujetos sometidos a dicho cuerpo normativo en los términos siguientes:

“Artículo 1: *La presente Ley tiene por objeto la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, estableciendo los ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones; los delitos y su penalización, el resarcimiento de los daños sufridos, así como regular su aplicación por parte del Poder Público con la participación activa y protagónica de las comunidades, en resguardo de la paz social, la justicia, el derecho a la vida y la salud del pueblo.”*

“Artículo 2: *Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e irrenunciable por las partes. Las operaciones económicas entre los sujetos definidos en la Presente Ley, que sean de su interés particular y en las que no se afecte el interés colectivo, podrán ser objeto de conciliaciones o arreglos amistosos”.*

“Artículo 3. *Quedan sujetos a las disposiciones de la presente Ley, todos los actos jurídicos celebrados entre proveedoras o proveedores de bienes y servicios, y las personas organizadas o no, así como entre éstas, relativos a la adquisición o arrendamiento de bienes, a la contratación de servicios prestados por entes públicos o privados, y cualquier otro negocio jurídico de interés económico, así como, los actos o conductas de acaparamiento, especulación, boicot y cualquier otra que afecte el acceso a los alimentos o bienes declarados o no de primera necesidad, por parte de cualquiera de los sujetos económicos de la cadena de distribución, producción y consumo de bienes y servicios, desde la importadora o el importador, la almacenadora o el almacenador, el transportista, la productora o el productor, fabricante, la distribuidora o el distribuidor y la comercializadora o el comercializador, mayorista y detallista”.* (Destacado de la Sala).

“Artículo 4. *Para los efectos de la presente Ley se considerará:*

Personas: *Toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado, organizada o no, que adquiera, utilice o disfrute bienes y servicios de cualquier naturaleza como destinatario final.*

Proveedora o Proveedor: *Toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado, que desarrolle actividades en la cadena de distribución, producción y consumo, sean estos importadora o importador, productoras o productores, fabricantes, distribuidoras o distribuidores, comercializadoras o comercializadores, mayoristas o detallistas de bienes o prestadora o prestador de servicios”.*

Como ha puesto de manifiesto esta Sala Político-Administrativa anteriormente (*Vid.*, Sentencia número 153 del 1° de marzo de 2012, caso: *Grupo Amazonia, C.A.*), las normas *supra* transcritas aplicable al caso *ratione temporis*, otorgaban amplias potestades al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), con el objeto de materializar los mecanismos necesarios para la protección de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el ámbito económico y, en concreto, los relacionados con el derecho de los ciudadanos y de las ciudadanas a disponer de bienes y servicios de calidad [artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela], garantías estas que ahora se refuerzan con la aplicación de los mecanismos y disposiciones previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

De ahí que se prevea en la Carta Fundamental y se desarrolle en los mencionados textos legislativos aquellos procedimientos dirigidos a la defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la vulneración de estos derechos, siendo importante destacar que estas atribuciones deben ser ejercidas en consonancia con los objetivos y principios consagrados en el ordenamiento jurídico, ello a fin de evitar medidas arbitrarias.

A mayor abundamiento los artículos 19 y 102 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, vigente para la fecha en que se dictó la Providencia Administrativa impugnada,

señalan lo siguiente:

“Artículo 19. *El Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios conocerá, tramitará, sustanciará y sancionará las trasgresiones a la presente Ley, relativas a la defensa de los ahorristas, asegurados o aseguradas y en general de las personas, usuarios o usuarias que utilicen los servicios prestados por los bancos, aseguradoras, las entidades de ahorro y préstamo, las operadoras de tarjetas de crédito y otros entes financieros y demás servicios, quienes están obligados a prestarlos en forma continua, regular y eficiente.*

Artículo 102. *Son competencias del Instituto para la Defensa de las Personas en el acceso a los Bienes y Servicios:*

(...Omissis...)

3. Sustanciar, tramitar y decidir los procedimientos *iniciados de oficio, por denuncia o por solicitud de parte, de conformidad con su competencia para determinar la comisión de hechos violatorios de la presente Ley o de las disposiciones dictadas en su ejecución y aplicar las sanciones administrativas que correspondan, así como las medidas correctivas y preventivas.*

4. Coordinar con la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras o la Superintendencia de Seguros, según sea el caso, las acciones tendentes a hacer efectiva la defensa de los ahorristas, asegurados y usuarios de servicios prestados por la banca, las entidades de ahorro y préstamo, las empresas operadoras de tarjetas de crédito, los fondos de activos líquidos y otros entes financieros”. (Resaltado de la Sala).

De las normas transcritas se observa que le correspondía al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) conocer, tramitar, sustanciar y sancionar las transgresiones a dicha Ley por parte de las empresas aseguradoras, las cuales se encuentran obligadas a prestar el servicio en forma eficiente y responsable.

Conforme a lo antes expuesto, se desprende que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), **tenía atribuidas competencias** atinentes al resguardo de los derechos e intereses de las personas relacionados a los servicios que les son prestados, entre ellos, los ofrecidos por las empresas aseguradoras, siempre y cuando no se discutan interpretaciones relativas a las cláusulas del Contrato de Póliza. En consecuencia, la Sala, desestima el alegato de incompetencia denunciado por la parte demandante. Así se decide.

2. De la caducidad del procedimiento.

Manifiesta el representante judicial de la parte accionante que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), no cumplió con el lapso legalmente establecido para tomar la decisión, toda vez que dictó el acto administrativo impugnado el 18 de octubre de 2013, esto es, fuera del tiempo previsto para ello y, más grave aún, la notificación de su mandante se produjo el 31 de enero de 2014.

Para resolver el argumento esgrimido por la representación judicial de la aseguradora es oportuno traer a colación el contenido de los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 60. *La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde.*

La prórroga o prórrogas no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses”.

“Artículo 61. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente del recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio”.

De las normas transcritas se deriva que por regla general los procedimientos administrativos no podrán exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien circunstancias excepcionales, es decir, a menos que el asunto concreto amerite un tiempo mayor, caso en el cual, la Administración mediante auto motivado, otorgará prórrogas que no podrán exceder de dos (2) meses.

No obstante lo anterior, esta Sala Político-Administrativa se ha pronunciado en relación al cumplimiento de los lapsos en el procedimiento administrativo a través de las sentencias números 01505 y 000054 de fechas 18 de julio 2001 y 21 de enero de 2009, casos: *Aserca Airlines, C.A Vs. Ministro de Infraestructura*, y *Depositaria Judicial Monay, C.A., Vs. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia*, respectivamente, en las cuales se expresó lo siguiente:

“(…) esta actuación que se imputa a la Administración no constituye por sí sola, en principio, un vicio que afecte directamente la validez del acto administrativo y por tanto no implica la nulidad del mismo.

El retardo de la Administración en producir decisiones acarrea, en todo caso, la responsabilidad del funcionario llamado a resolver el asunto en cuestión, pues el mismo, ciertamente, transgrede el contenido del artículo 41 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, conforme al cual las autoridades y funcionarios competentes deben observar los términos y plazos legalmente establecidos, para el despacho de los asuntos sometidos a su consideración. Esta responsabilidad, tanto de los funcionarios como de las demás personas que presten servicios en la Administración Pública, se encuentra expresamente consagrada en los artículos 3 y 100 eiusdem.

Una denuncia como la que aquí se examina, sólo prosperaría en caso de que el retardo constituya un menoscabo a los derechos e intereses del particular, cuestión que no ha sido esgrimida en el caso de autos, resultando por tanto infundado el presente alegato. Así se declara. (...). (Destacado del original).

Atendiendo a lo expresado, considera este Alto Tribunal que en el caso bajo examen el retardo en el que pudiera haber incurrido la Administración, en modo alguno podría comportar la nulidad del acto administrativo impugnado así como tampoco supondría una vulneración del derecho a la defensa de la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., cuya representación judicial, fue debidamente notificada de la Providencia Administrativa, dándosele la oportunidad de ejercer los recursos administrativos y judiciales correspondientes, razón por la cual debe desestimarse la denuncia formulada en ese sentido. Así se declara. (*Vid. Entre otras, Sentencia de esta Sala número 00348 del 5 de abril de 2016*).

3.- De la vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa.

Denuncia la sociedad mercantil demandante que la Administración no le informó a su representada los hechos que presuntamente eran considerados como violatorios de la normativa que protege a las personas en el acceso a los bienes y servicios, así como su precalificación y posibles sanciones, vulnerándole -a su decir- el derecho a la defensa.

Señala que a fin de preservar el derecho a la defensa de los inculcados o interesados se debe conocer desde el inicio del procedimiento los hechos que se le imputan, así como su calificación jurídica.

Afirma que el acto administrativo impugnado soporta la sanción en supuestos ilícitos que nunca fueron notificados a su representada, en el auto de inicio del trámite del procedimiento seguido en su contra.

Respecto a la señalada denuncia, debe advertirse que esta Sala ha establecido de manera reiterada, que los derechos a la defensa y al debido proceso, consagrados en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, implican el derecho a ser oído u oída; el derecho a ser notificado o notificada de la decisión administrativa a los fines de que el imputado o la imputada pueda presentar al procedimiento los alegatos que estime pertinentes en su defensa; el derecho a tener acceso al expediente, con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento las actas que lo componen; así como el derecho a presentar pruebas que permitan desvirtuar los alegatos esgrimidos por la Administración; el derecho a ser informado o informada de los recursos y medios de defensa; y, finalmente, el derecho a recibir oportuna respuesta a sus solicitudes. (*Vid. entre otras, Sentencias de esta Sala número 69, del 30 de enero de 2013, caso: Ferreglobal, C.A. Vs. Directora General del Servicio Nacional de Contrataciones*).

En el caso bajo examen aprecia la Sala de las actas que conforman el expediente, así como de los alegatos expuestos por la actora en su escrito libelar, que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), notificó a la empresa demandante a fin de que participara en los actos conciliatorios, en virtud de la denuncia del ciudadano José Ramón Villalba Briceño, en cuya oportunidad no se logró un acuerdo respecto a los hechos denunciados y que en fecha 29 de marzo de 2012 le fue informado el inicio del procedimiento sancionatorio.

Igualmente, del expediente administrativo se evidencia que la representación de la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., se encontraba presente en el acto de formulación de cargos (folio 76) y en la audiencia de descargos (folio 77) y, asimismo, participó activamente en el lapso probatorio.

De lo anteriormente expuesto la Sala evidencia, que la empresa demandante se encontraba en conocimiento de los hechos por los cuales se abrió el procedimiento administrativo sancionatorio y que ejerció en tiempo hábil los recursos correspondientes. Es por ello que dicha representación judicial debió dirigir su defensa a convencer al órgano sancionador del correcto cumplimiento de las normas que regulan y protegen los derechos de las personas en el acceso a los bienes y servicios.

Por otra parte, debe destacarse que no comporta una violación de los derechos a la defensa y al debido proceso el eventual cambio en la calificación que el órgano administrativo efectúe, esto es, que soporte su actuación en el incumplimiento de una u otra de las normas previstas en la ley (dentro del mismo espectro jurídico) para establecer una posible responsabilidad, pues como fue señalado, los hechos que originaron la apertura del procedimiento y la posterior sanción son los mismos, fueron del conocimiento de la demandante y frente a ellos pudo presentar las defensas que estimó convenientes, razón por la cual debe desestimarse la denuncia en referencia. Así se decide.

4. Del falso supuesto.

El apoderado judicial de la accionante expone que en el acto administrativo impugnado se afirma que su mandante incurrió en la violación de los artículos 8.6, 8.17, 8.18, 16.4, 18, 19, 78 y 79 de la Ley para la Defensa

de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, referidos a los derechos y defensas de las personas frente a la prestación de servicios financieros y la responsabilidad de el proveedor o la proveedora.

Que tal como se evidencia de los elementos probatorios presentados durante el procedimiento administrativo, la empresa aseguradora en ningún momento negó la cobertura del siniestro, más bien procedió diligentemente y dentro de los lapsos legales a efectuar la inspección de los daños, declarando la pérdida total del bien asegurado una vez que existió evidencia cierta de que los daños sufridos al vehículo siniestrado superarían el setenta y cinco por ciento (75%) de la suma asegurada, siendo -a su decir- el asegurado quien se negó a recibir la indemnización correspondiente.

Indica que su representada siempre prestó el servicio asegurador en forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida, como se desprende de la inspección del bien siniestrado, de las solicitudes de cotizaciones de los repuestos requeridos, así como, de la oferta de pago que le hizo al asegurado de cancelar el siniestro como pérdida total.

Sostiene que su mandante actuó apegada a las normas contractuales y legales, las cuales rigen su conducta como asegurador ante el siniestro reportado por el asegurado; por lo cual no le resultan aplicables los supuestos establecidos en los artículos 18 y 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios.

Respecto al mencionado vicio es conveniente reiterar que el falso supuesto se configura cuando la Administración al dictar un determinado acto administrativo fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo, verificándose de esta forma el denominado falso supuesto de hecho; igualmente, cuando los hechos que sirven de fundamento a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración al emitir su pronunciamiento los subsume en una norma errónea o inexistente en el derecho positivo, se materializa el falso supuesto de derecho. Por tal virtud, dicho vicio -en sus dos (2) manifestaciones- afecta la causa de la decisión administrativa, acarrea en consecuencia su nulidad (*Vid. Sentencias de esta Sala Político-Administrativa números 230 y 154 del 18 de febrero de 2009 y 11 de febrero de 2010, casos: Empresa Cirmar, C.A. Vs. Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) e Inspectoría General de Tribunales Vs. Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, respectivamente*).

Con respecto al falso supuesto de hecho alegado por la representación judicial de la empresa aseguradora, esta Sala aprecia que el ciudadano José Ramón Villalba Briceño (denunciante en sede administrativa), contrató con Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., una “Póliza de Casco de Vehículo Terrestre” con vigencia desde el 15 de junio de 2009 al 15 de junio de 2010, la cual tendría una cobertura total de Noventa y Un Mil Setecientos Cincuenta y Ocho Bolívares (Bs. 91.758,00), en caso de ocurrir una pérdida total sobre el bien asegurado (robo, hurto o daños cuyo valor sea igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) de la suma asegurada).

El 10 de mayo de 2010 el referido ciudadano notificó a la empresa de seguros respecto al siniestro del cual había sido objeto -robo de vehículo- en Puerto Ordaz, Estado Bolívar, el 7 de ese mes y año.

En esa misma fecha el vehículo asegurado fue recuperado por los cuerpos de seguridad del Estado.

Se aprecia del expediente administrativo tres (3) cotizaciones realizadas por la sociedad mercantil ToyoGil Puerto Ordaz, C.A., (taller mecánico autorizado por la Compañía de Seguros para la evaluación de los daños al vehículo siniestrado) identificadas como sigue:

1.- Número 707 del 29 de junio de 2010, por un monto de Veinte Mil Doscientos Cincuenta y Tres Bolívares con Sesenta y Cinco Céntimos (Bs. 20.253,65) y actualización de dicho presupuesto de fecha 3 de septiembre de 2010 por Veintidós Mil Setecientos Sesenta y Nueve Bolívares con Un Céntimo (Bs. 22.769,01).

2.- Número 379 del 23 de julio de 2010 por la cantidad de Veintitrés Mil Trescientos Bolívares con Cuarenta y Ocho Céntimos (Bs. 23.300,48).

3.- La número 10701 del 3 de septiembre de 2010 por un monto de Siete Mil Quinientos Veinte Bolívares (Bs. 7.520,00).

Ahora bien, se observa que la suma de las cantidades referidas en los tres (3) presupuestos alcanzan un monto total de Cincuenta y Tres Mil Quinientos Ochenta y Nueve Bolívares con Cuarenta y Nueve Céntimos (Bs. 53.589,49), esto es una cantidad inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la suma asegurada que asciende a la cantidad Noventa y Un Mil Setecientos Cincuenta y Ocho Bolívares (Bs. 91.758,00), conforme lo reconoció la parte demandada en sus escritos.

De esta manera correspondía a la empresa aseguradora indemnizar los daños ocurridos en el bien asegurado y no determinar su pérdida total.

Con base en lo anterior y lo dispuesto en los artículos 8.6, 8.17, 8.18, 16.4, 18, 19, 78 y 79 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios de 2010, el Instituto demandado concluyó que la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., no cumplió con los servicios pautados en el contrato, sino que por el contrario causó un perjuicio al denunciante al determinar la pérdida total del vehículo cuando el monto de la reparación del siniestro no superaba el setenta y cinco por ciento (75%) del valor del bien asegurado, tal como lo establece la cláusula 02 del condicionado de la póliza.

De esta manera se aprecia que la empresa demandante no demostró en sede administrativa que el bien siniestrado tuviera una pérdida que excediera del setenta y cinco por ciento (75%) y que dicho daño hubiese sido resarcido, sino que por el contrario pretendió eludir su responsabilidad al tratar de solventar a su conveniencia el siniestro, no ajustando su conducta al contrato. Así se declara.

En cuanto al falso supuesto de derecho señaló que la administración fundamentó su decisión en los artículos 8.6, 8.17, 8.18, 16.4, 18, 19, 78 y 79 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 8. Son derechos de las personas en relación a los bienes y servicios:

(...)

6. La reposición del bien o resarcimiento del daño sufrido en los términos establecidos en la presente Ley.

(...)

17. La disposición y disfrute de los bienes y servicios, de forma continua, regular, eficaz, eficiente e ininterrumpida.

18. Los demás derechos que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la normativa vigente establezcan o aquellos inherentes en el acceso de las personas a los bienes y

servicios.

Artículo 16. *Se prohíbe y se sancionará conforme a lo previsto en la presente Ley, todo acto o conducta ejecutada por las proveedoras o proveedores de bienes y por los prestadores de servicios, que impongan condiciones abusivas a las personas:*

(...)

4. La negativa injustificada de satisfacer la demanda de las personas.

Artículo 18. *Todo proveedor o proveedora de bienes o prestador de servicios estará obligado u obligada a respetar los términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, garantías, reservas y demás circunstancias conforme a las cuales hayan sido ofrecidos, publicitados o convenidos con las personas para entrega del bien o la prestación del servicio. Si el proveedor o proveedora incumpliere con las obligaciones antes mencionadas, las personas tendrán el derecho de exigir el cumplimiento de lo ofrecido o desistir de la compra o de la contratación del servicio, quedando el proveedor o proveedora obligado u obligada a rembolsar el pago recibido en los términos establecidos en esta Ley.*

Artículo 19. *El Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios conocerá, tramitará, sustanciará y sancionará las transgresiones a la presente Ley, relativas a la defensa de los ahorristas, asegurados o aseguradas y en general de las personas, usuarios o usuarias de que utilicen los servicios prestados por los bancos, aseguradoras, las entidades de ahorro y préstamo, las operadoras de tarjetas de crédito y otros entes financieros y demás servicios, quienes están obligados a prestarlos en forma continua, regular y eficiente.*

Artículo 78. *Los proveedores de bienes o servicios, cualquiera sea su naturaleza jurídica, serán solidaria y concurrentemente responsables, tanto por los hechos propios como por los de sus dependientes o auxiliares, permanentes o circunstanciales, aun cuando no tengan con los mismos una relación laboral.*

Artículo 79. *En materia de protección de las personas en el derecho al acceso a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades, serán solidariamente responsables los fabricantes, ensambladores, productores e importadores, comerciantes distribuidores, expendedores y todas aquellas personas que hayan participado en la cadena de distribución, producción y consumo del bien o servicio afectado, a menos que se compruebe la responsabilidad concreta de uno o algunos de ellos, la cual será determinada por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios de conformidad con lo previsto en la presente Ley.”*

De las normas transcritas se observa que le correspondía al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) conocer, tramitar, sustanciar y sancionar las transgresiones a dicha Ley por parte de las empresas aseguradoras, las cuales se encuentran obligadas a prestar el servicio en forma eficiente y responsable.

Al respecto es importante reiterar que del expediente administrativo no se desprende que la empresa aseguradora haya cumplido con el deber de reponer o resarcir el daño sufrido, sino más bien que pretendió evadir la responsabilidad adquirida por el siniestro ocurrido al tratar de resolverlo a su conveniencia y no con la intención de satisfacer el servicio que presta.

Cabe destacar, que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), al dictar el acto administrativo en el que señaló que las empresas de seguros están en la obligación de responder por los siniestros de manera efectiva y eficaz, a fin de solventar las denuncias que son

realizadas por los asegurados y las aseguradas no se apartó del contenido y alcance de las normas en referencia, pues el objetivo de la Resolución es establecer en forma expresa la o las obligaciones para las referidas empresas. Así se establece.

En virtud de lo antes expuesto, esta Sala desestima el argumento relativo al falso supuesto de hecho y derecho alegado por la representación judicial de la empresa aseguradora recurrente. Así se decide.

5. De la inexistencia del elemento de culpabilidad en cuanto a la aplicación del artículo 78 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y de la sanción impuesta.

Señala el representante judicial de la actora que el mencionado artículo 78 establece la responsabilidad solidaria y concurrente del prestador o de la prestadora de servicios, tanto por los hechos propios como por los de sus dependientes o auxiliares.

Arguye, que en ningún momento se probó en el expediente administrativo, algún hecho o acto cometido por un o una dependiente de su representada que lesionaría los derechos de las personas en el acceso a los bienes y servicios.

Expone que la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, al extender la responsabilidad de las personas jurídicas a sus dependientes o auxiliares, no suprime la carga de la Administración de demostrar la culpa y la conexión entre éstos y su actividad con la empresa a la cual se pretende sancionar, lo que no fue probado -a su decir- en este caso.

Manifiesta que la Administración no logró establecer en el desarrollo del procedimiento administrativo ni en el acto administrativo impugnado que su mandante obrara con dolo o culpa en los hechos que se le imputan; por el contrario, se evidenció que actuó conforme a los términos del contrato suscrito y con apego a los principios legales que rigen su conducta como empresa de seguros.

Para resolver el argumento en referencia se observa, tal y como se señaló en la Providencia Administrativa impugnada, que la empresa demandante es sujeto de derecho y que su actividad como proveedora de servicios, se encuentra regulada en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, evidenciándose de ello, una relación proveedor o proveedora, usuario o usuaria (que encuadra en el ámbito de aplicación de la mencionada ley) entre la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A y el ciudadano José Ramón Villalba Briceño (denunciante en sede administrativa).

También es importante señalar que a los efectos de la imposición de la sanción administrativa, no privan elementos de carácter subjetivo, como la intención de causar daño alguno (dolo), pues en estos casos, nos encontramos ante responsabilidades objetivas, donde la culpabilidad no juega un papel determinante, sino que la condición *sine qua non*, está representada por la ocurrencia del hecho *per se*, valorándose desde un punto de vista objetivo. De esta manera basta que la Administración compruebe que el hecho ilícito ocurrió y que el mismo deriva de la conducta del sancionado, independientemente de las razones que privaron para su verificación.

Ello así, se tiene que la Administración consideró infringido el artículo 78 de la referida ley, el cual establece la responsabilidad del proveedor o proveedora de un servicio, -en este caso- en materia de seguros,

siendo pues, que en el caso bajo análisis la empresa demandante incumplió las obligaciones previstas en el contrato de seguro al declarar el siniestro como pérdida total, cuando los daños no superaban el setenta y cinco por ciento (75%) de la suma asegurada, lo que lo hizo infringir las condiciones que como prestador de servicio había garantizado al usuario, quedando en evidencia el incumplimiento en el caso concreto razón por la cual se desecha la denuncia esgrimida por el apoderado judicial de la demandante. Así se establece.

6. De la vulneración del principio *non bis in idem*.

Alega que el ciudadano José Ramón Villalba Briceño, denunciante en el procedimiento administrativo, sometió igualmente ante la Superintendencia de la Actividad Aseguradora el conocimiento de los mismos hechos denunciados ante el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS).

Que, en fecha 10 de septiembre de 2012, la referida Superintendencia dictó la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico FSAA-2-3-002665, la cual cursa en el expediente administrativo y fue conocida por el Instituto antes de que adoptase su decisión donde se declaró: “*que [su] representada no tenía responsabilidad administrativa por elusión de sus obligaciones, por cuanto existían elementos de juicio suficiente para considerar que [la empresa aseguradora] tenía una causa justificada para proceder a indemnizar la pérdida del vehículo asegurado como pérdida total*”. (Agregados de la Sala).

Denuncia como consecuencia de lo anterior, que su representada fue sometida a dos procedimientos administrativos con identidad de sujetos, causa y objeto, vulnerando de esa forma el derecho constitucional consagrado en el artículo 49, numeral 7 de la Carta Magna, el cual prohíbe que se le pueda juzgar a una persona en varias oportunidades por los mismos hechos.

Ahora bien, respecto a la mencionada garantía, consagrada en el numeral 7 del artículo 49 del Texto Fundamental, según el cual “*ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente*”, se ha indicado que su violación se produce cuando una persona es sometida dos veces a juicio, existiendo identidad en el supuesto de hecho y en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda.

Igualmente, se ha señalado que no puede la Administración ejercer dos veces su potestad sancionadora cuando exista identidad de sujetos y de supuesto de hecho en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda. De manera que el principio *del non bis in idem*, consagrado en nuestra Carta Magna, implica una prohibición por parte del Constituyente a no ser juzgado o juzgada dos veces por el mismo hecho, que en el ámbito de las actuaciones administrativas se traduce en no ser investigado o investigada –y sancionado o sancionada- administrativamente en más de una oportunidad por los mismos hechos en virtud de los cuales se juzgó: **al mismo sujeto, por los idénticos hechos y con igual fundamento jurídico**. (*Vid.* Sentencia número 911, del 31 de julio de 2013, caso: *Asociación Cooperativas de Servicios Múltiples de Parceleros del Junko Country Club (COOPEJUNKO) contra el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios*).

En el caso bajo análisis se observa que la Providencia identificada con el alfanumérico FSAA-2-3-002665 dictada el 10 de septiembre de 2012 por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, señaló lo

siguiente: 1.- *Vista la denuncia interpuesta [esa] Superintendencia de la Actividad Aseguradora (...) procedió a citar a las partes en conflicto, a un acto conciliatorio para la solución de caso planteado*” 2.- Que “...en ningún momento puede la administración obligar [a las empresas aseguradoras] a pagar a los asegurados, toda vez que dicha función escapa de su esfera de competencia...” 3.- En consecuencia ordenó “...el archivo del expediente de administrativo instruido al efecto”. (Agregados de la Sala).

De la cita realizada, se puede precisar que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora dio por concluido el procedimiento administrativo iniciado con ocasión de la denuncia formulada ante ese organismo contra la demandante y ordenó el archivo del expediente, por cuanto las partes no llegaron a un acuerdo conciliatorio; en razón de lo cual, el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) podía determinar la existencia de una infracción a una normativa diferente, cuya vigilancia y aplicación le incumbe y, con base en ella, imponer la sanción de multa impugnada; más aun cuando en la aludida Providencia la mencionada Superintendencia no emitió pronunciamiento alguno sobre el fondo de lo debatido. (*Vid.* Entre otras, Sentencias de esta Sala números 01153 y 00348, del 16 de octubre de 2013 y 5 de abril de 2016, respectivamente). Así se decide.

Con base en lo antes expuesto, esta Sala desestima el argumento relativo a la violación del principio “*non bis in idem*”.

7. De la usurpación de funciones.

Respecto a este punto el apoderado actor expresa que la potestad para analizar los contratos y sus posibles incumplimientos, así como para ordenar el cumplimiento forzoso de las obligaciones en ellos pactadas, corresponde a los órganos del Poder Judicial y no al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) como ente administrativo.

Ahora bien, el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresamente constituye a nuestro país en un Estado Democrático, Social de Derecho y de Justicia, estableciendo como valores superiores la justicia, la corresponsabilidad.

En este sentido de conformidad con el artículo 1 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios representa una competencia del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), “*la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses individuales y colectivos en el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, (...) el resarcimiento de los daños sufridos*”; debiendo destacarse el carácter de orden público de esa Ley.

De tal modo que vista la función tuitiva del Estado y principalmente de ese Instituto, es por lo que el artículo 102 numeral 3 *eiusdem* le atribuye a este ente la competencia para dictar todo tipo de medidas tendientes a corregir la situación jurídica infringida a fin de restablecerle el acceso al servicio y los daños que se le hayan podido ocasionar.

Limitar la actuación del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), es obviar la estructura constitucional, específicamente el artículo 2 de ese Texto, por lo que en aras de la protección de quienes se encuentren en situaciones de desventaja se debe interpretar que a dicho instituto le está conferida tal competencia.

En virtud de lo antes expuesto, esta Sala desestima el argumento relativo a la usurpación de funciones alegada por la representación judicial de la empresa aseguradora. Así se decide.

8. De la insuficiencia del acto.

Arguye que la Administración al ordenar a su representada proceder a indemnizar al denunciante por el siniestro reportado, sin definir el monto de la obligación y sin tomar en cuenta el límite de la suma asegurada pactada entre las partes, vicia al acto impugnado de nulidad absoluta, por resultar su objeto de imposible e ilegal ejecución.

Al respecto, aprecia esta Sala que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), en su Providencia Administrativa ordenó a la sociedad mercantil Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A., que en un lapso de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de dicho acto hiciera “... *la reparación efectiva del vehículo objeto de la denuncia...*”; orden que en modo alguno resulta de imposible e ilegal ejecución pues los daños y su cuantía fueron determinados, como se dijo, por el taller autorizado por la empresa de seguros, siendo factible su reparación. Así se decide.

9. De la inmotivación de la Resolución Impugnada y la violación al principio de proporcionalidad de la sanción.

El representante judicial de la accionante denuncia que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), no señaló expresamente en el acto impugnado ni se desprende del expediente administrativo, cuáles fueron los elementos de juicio en los que se basó para fijar el monto de la multa en Tres Mil Unidades Tributarias (3.000 U.T.), ni tampoco precisó cómo fueron evaluados los diferentes ilícitos, ya que cada uno de ellos son sancionados por tres normas distintas -artículos 126, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios-.

Asegura, por otra parte, no conocer los criterios tomados por la Administración para fijar el monto de la multa, lo que impide a su mandante valorar la adecuación y proporcionalidad de aquella.

Al respecto la 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. Sentencia número 1.666 del 29 de octubre de 2003, reiterada sucesivamente, y más recientemente mediante Sentencia número 00607 del 26 de mayo de 2015, caso: Alimentos Heinz, C.A.).

Por ello, cuando la Ley deja al criterio de la Administración la imposición de una sanción 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 número 54 del 22 de enero de 2014, caso: Rafael Enrique González Larreal Vs. la Contraloría General de la República*).

En el caso bajo análisis, observa esta Sala que el acto impugnado establece una multa por la cantidad de Tres Mil Unidades Tributarias (3.000 U.T.) equivalentes a un monto de Ciento Noventa y Cinco Mil Bolívares (Bs. 195.000,00), con fundamento en los artículos 126, 128 y 135 de la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios 2010, que expresan:

“De la aplicación

Artículo 125. *Para la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley, El Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, tomará en consideración la gravedad de la infracción, pudiendo imponer según el caso, las siguientes sanciones:*

(...Omissis...)

1. *Imposición de multa. (...)*”

“Sanciones por incumplimiento a los derechos de las personas

Artículo 126. *Quien viole o menoscabe los derechos establecidos en el artículo 7, de la presente Ley, será sancionado con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5000 UT) y clausura temporal hasta por noventa días.”*

Artículo 128. *Quien incumpla las estipulaciones previstas en el Título II, Capítulo IV, artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, y 29, serán sancionados con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5.000 UT), o clausura temporal por noventa (90) días.*

Artículo 135. *Quien esté incurso en los supuestos previstos en el Título II, Capítulo X en sus artículos 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86 y 87 serán sancionados con multa de cien Unidades Tributarias (100 UT) a cinco mil Unidades Tributarias (5.000 UT), o clausura temporal hasta por noventa días”.*

Como se observa luego de verificados los términos en que fue aplicada la aludida sanción, debe concluirse que la Administración al establecer la multa lo hizo en un monto inferior al que hubiese resultado de aplicar a las transgresiones declaradas el término superior a que hace referencia la doctrina en materia de derecho administrativo sancionador, lo que evidencia el uso de las potestades discrecionales de las que es titular y con ello el resguardo de la debida razonabilidad, congruencia y proporcionalidad.

Ahora bien, establecido lo anterior, conviene realizar ciertas consideraciones acerca de motivación de los actos administrativos, y en este sentido, cabe resaltar que en jurisprudencia pacífica de este Máximo Tribunal se ha sostenido que la nulidad de los actos administrativos se produce cuando su contenido no permite a los interesados y las interesadas conocer los fundamentos legales y los supuestos de hecho que constituyen las bases o motivos en que se apoyó la Administración para dictar la decisión; pero no así cuando a pesar de una sucinta argumentación, permite conocer la fuente legal, las razones y los hechos apreciados por dictarlo.

Así, la motivación que supone toda resolución administrativa, no es necesariamente el hecho de contener dentro del texto que la concreta, una exposición minuciosa y detallada de los datos o razonamientos en que se

funda de manera discriminada, pues un acto puede considerarse motivado cuando ha sido expedido con base en hechos, datos o cifras concretas y cuando éstos consten efectivamente y de manera explícita en el expediente. (*Vid.* Sentencia de esta Sala número 00620 del 29 de abril de 2014, caso: *Inelectra, S.A.*).

Igualmente, ha sido criterio reiterado de esta Sala, que se da cumplimiento a tal requisito, cuando la argumentación está contenida en su contexto, es decir, que la motivación se encuentra dentro del expediente, considerado en forma íntegra y formado en virtud del acto de que se trate y sus antecedentes, siempre que los interesados y las interesadas hayan tenido acceso a ellos y conocimiento oportuno de los mismos; siendo suficiente, en algunos casos, que sólo se cite la fundamentación jurídica, si ésta contiene un supuesto unívoco y simple. (*Vid.* Sentencia número 01815 de fecha 3 de agosto de 2000, caso: *Asociación Cooperativa de Transporte Pasajeros Universidad*; aspecto ratificado entre otras, en sentencias números 00387, 00047 y 01654 de fechas 16 de febrero de 2006, 16 de enero de 2008 y 4 de diciembre de 2014, casos: *Valores e Inversiones, C.A., Elizabeth Patiño Cerón Vs. Defensor del Pueblo y Sucesión María de Lourdes Branger de Reverón*, respectivamente).

Siendo así, circunscribiéndonos al caso bajo estudio, resulta pertinente recalcar que en el asunto de autos la sanción fue impuesta dentro de los términos legales, por debajo del límite superior establecido en la norma para cada infracción y aplicando criterios de razonabilidad sobre los hechos que determinaron la sanción administrativa, lo que excluye la existencia de medidas excesivas y descarta la violación al principio de proporcionalidad, así como la inmotivación por cuanto como se indicó ésta tiene su fundamento en los citados artículos 126, 128 y 135, lo cual se considera suficiente a los fines de su motivación (*Vid.* Sentencia de esta Sala número 01243 del 17 de noviembre de 2016, caso: *Seguros Caracas de Liberty Mutual, C.A.*). Así se declara.

10. De la entrada en vigencia del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos.

El representante judicial de la parte demandante señala que en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 40.340 del 23 de enero de 2014, fue publicado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, cuya Disposición Transitoria Segunda derogó expresamente la norma que creó al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS).

Adicionalmente señala que, en el artículo 2 *eiusdem*, se exceptúan de la aplicación de dicha Ley, a todas aquellas personas naturales o jurídicas que por la naturaleza propia de la actividad que ejerzan se rijan por una normativa legal especial, como ocurre -a su decir- con las empresas de seguros cuya actividad económica se encuentra sometida al control del Estado por intermedio de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.

Conforme a lo previsto en el artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, indica que ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo excepto cuando se imponga menor pena.

En este sentido, afirma que al no ser “*considerados actualmente dichas conductas [supuestamente imputadas a su representada] como un ilícito administrativo en el caso de las empresas de seguros, resulta más que evidente la aplicación preferente del Decreto Ley y en consecuencia la nulidad del acto recurrido*” (Agregados de la Sala).

Respecto al principio de irretroactividad, se observa que el mismo está referido a la prohibición de aplicar una normativa nueva a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su vigencia, de forma que la

disposición novedosa resulta ineficaz para regular situaciones fácticas consolidadas en el pasado, permitiéndose la retroactividad de la norma sólo en casos excepcionales.

En este sentido, el principio de irretroactividad de la ley se consagra en el artículo 24 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la siguiente manera:

“Artículo 24. Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo o a la rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.”

Del transcrito artículo se desprende que la irretroactividad de la ley constituye uno de los principios informadores del ordenamiento jurídico, relacionado con los principios de legalidad y de seguridad jurídica, cuyo objeto es garantizar que los derechos subjetivos legítimamente adquiridos bajo la vigencia de una norma, no sean afectados por lo contemplado en una nueva disposición.

Ahora bien, en el presente caso la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DEC-20-00540-2013 fue dictada por el Presidente del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) el 18 de octubre de 2013, es decir, antes de la entrada en vigencia del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos el cual fue publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 40.340 del 23 de enero de 2014, por lo que no podría pensarse que se aplique una normativa más favorable aprobada con posterioridad a la fecha de emisión del acto administrativo.

Cabe destacar, que dicho acto fue dictado con fundamento en la ley vigente para el momento en que sucedieron los hechos; de allí que debe esta Sala desestimar el argumento alegado por la representación judicial de la empresa aseguradora. Así se decide.

En consecuencia, desechados como fueron los vicios denunciados por la parte accionante, esta Sala declara sin lugar la demanda de nulidad interpuesta y firme la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DEC-20-00540-2013 de fecha 18 de octubre de 2013, dictada por el Presidente del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE). Así se decide.

VI DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** la demanda de nulidad interpuesta por el apoderado judicial de la sociedad mercantil **SEGUROS CARACAS DE LIBERTY MUTUAL, C.A.**, contra el acto denegatorio tácito derivado del silencio administrativo del **VICEPRESIDENTE DEL ÁREA ECONÓMICA DE GOBIERNO**, al no decidir el recurso jerárquico incoado por su representada, contra la Providencia Administrativa identificada con el alfanumérico DEC-20-00540-2013 de fecha 18 de octubre de 2013, dictada por el Presidente del Instituto para la Defensa de las

Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socio Económicos (SUNDDE). En consecuencia, queda **FIRME** la Providencia Administrativa impugnada.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Archívese el expediente. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los dieciséis (16) días del mes de enero del año dos mil dieciocho (2018). Años 207° de la Independencia y 158° de la Federación.

La Presidenta
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

El Vicepresidente -
Ponente
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La Magistrada
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Magistrada
**EULALIA COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD

**En fecha diecisiete (17) de enero del año dos
mil dieciocho, se publicó y registró la
anterior sentencia bajo el N° 00013.**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD