



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**
Exp. N° 2014-0849

Mediante escrito presentado ante esta Sala el 19 de junio de 2014, el abogado Manuel Rodríguez Costa (INPREABOGADO Nro. 65.822), actuando con el carácter de apoderado judicial de la empresa **PROSEGUROS, S.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda (hoy Distrito Capital y Estado Bolivariano de Miranda) el 25 de septiembre de 1992, bajo el Nro. 2 Tomo 145-A-Pro, modificada su denominación en el citado Registro el 4 de septiembre de 1998, bajo el Nro. 28, Tomo 202-Pro, con cambio de domicilio para el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua el 12 de enero de 2012, bajo el Nro. 21, Tomo 4-A y reformado sus Estatutos mediante Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del 12 de mayo de 2011, insertada en el referido Registro Mercantil en fecha 14 de febrero de 2012 bajo el Nro. 38, Tomo 16-A, incoó demanda de nulidad con medida cautelar de suspensión de efectos en virtud del silencio administrativo en el que incurrió el **MINISTRO DEL PODER POPULAR DE ECONOMÍA, FINANZAS Y BANCA PÚBLICA** al no dar respuesta al recurso jerárquico interpuesto el 25 de septiembre de 2013 contra la Providencia Administrativa identificada con el Nro. FSAA-2-3-003369 del 21 de agosto de 2013, notificada el 5 de septiembre del mismo año emanada de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, a través de la cual resolvió el recurso de reconsideración ejercido por la referida empresa contra el acto administrativo identificado con el alfanumérico FSAA-2-3-001563 del 7 de mayo de 2013, en el que la mencionada Superintendencia declaró la responsabilidad administrativa de la demandante y le aplicó la sanción de multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00) por el supuesto ilícito de elusión previsto en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

En fecha 25 de junio de 2014, se dio cuenta a la Sala y se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación.

El 1° de julio de 2014, el abogado de la parte actora presentó escrito de reforma de la demanda de nulidad incoada impugnando ahora el acto administrativo contenido en la Resolución Nro. F-060 de fecha 18 de junio de 2014 (notificada el 20 de ese mismo mes y año) dictada por el **MINISTRO DEL PODER POPULAR DE ECONOMÍA, FINANZAS Y BANCA PÚBLICA**, mediante la cual declaró sin lugar el recurso jerárquico

interpuesto por dicha sociedad mercantil contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 de fecha 21 de agosto de 2013.

Por decisión Nro. 272 del 10 de julio de 2014, el referido órgano sustanciador admitió la reforma de la demanda de nulidad interpuesta con medida cautelar de suspensión de efectos de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en consecuencia, ordenó notificar a la Fiscal General de la República, al Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública y a la Procuraduría General de la República. Asimismo, se ordenó notificar a la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A., en su condición de denunciante en el procedimiento administrativo, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 78 *eiusdem*. Igualmente, se requirió la remisión del correspondiente expediente administrativo, y se estableció que una vez constaran en autos las notificaciones practicadas, se fijaría la oportunidad para la celebración de la audiencia de juicio. Finalmente, se ordenó abrir el cuaderno separado a los fines que se tramite la medida cautelar de suspensión de efectos requerida, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El 30 de julio de 2014, se dictó auto como alcance de la decisión dictada por el Juzgado de Sustanciación el 10 del mismo mes y año, en el cual se acordó comisionar al Tribunal Primero de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas del Municipio Libertad de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, a los fines que se practicara la notificación de la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A. en la dirección indicada por la recurrente en diligencia del 17 de julio de 2014.

En fechas 31 de julio, 7 de agosto, 23 de septiembre y 7 de octubre de 2014, el Alguacil manifestó haber practicado las notificaciones dirigidas al Ministro del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, al Procurador General de la República, a la Fiscal General de la República y al Juez Primero de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas del Municipio Libertad de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, respectivamente.

El 14 de agosto de 2014, se recibió oficio identificado con el alfanumérico F-CJ-DLA-E N° 466 del 1° del mismo mes y año, emanado del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública por medio del cual remitió documento relacionado con la presente causa, el cual fue agregado a los autos.

A través de Oficio Nro. FSAA-2-3-12581-2014 del 8 de octubre de 2014, recibido en esta Sala en esa misma fecha, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora consignó los antecedentes administrativos del caso, ordenándose formar la correspondiente pieza separada el 9 del mismo mes y año.

El 23 de octubre de 2014, el apoderado judicial de la empresa demandante presentó diligencia en la cual solicitó el desglose del oficio Nro. 000894 del 6 de agosto del mismo año, dirigido al Juez Primero de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas del Municipio Libertad de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, con la finalidad de que la notificación contenida en el referido oficio sea enviada y practicada a través del servicio de “*M.R.W.*”, lo cual fue acordado el 28 de octubre de 2014.

El 18 de noviembre de 2014, el Alguacil manifestó haber enviado a través de “*M.R.W.*” el oficio dirigido al Juez Primero de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas del Municipio Libertad de la Circunscripción

Judicial del Estado Anzoátegui.

En fecha 9 de diciembre de 2014 se recibió oficio Nro. 2014-323 del 3 del mismo mes y año, emanado del Juzgado Primero de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas del Municipio Libertad de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, mediante el cual remitió las resultas de la comisión conferida por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala Político Administrativa.

Por sentencia Nro. 01471 del 29 de octubre de 2014, esta Sala declaró improcedente la medida cautelar de suspensión de efectos solicitada por la empresa demandante.

El 16 de diciembre de 2014, el apoderado judicial de la parte actora solicitó la citación por carteles de la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Civil, en virtud que no se logró practicar la personal.

Por decisión Nro. 462 del 17 de diciembre de 2014, el Juzgado de Sustanciación de esta Sala proveyó sobre la solicitud realizada por el representante de la demandante, relacionada con la *“citación mediante carteles de la sociedad mercantil ALFARERÍA EL LADRILLO, C.A. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 del Código de Procedimiento Civil, en virtud que la [notificación] personal no pudo ser practicada por el tribunal comisionado”*; a tales efectos se advirtió que tratándose la presente causa de una demanda de nulidad y siendo que la figura jurídica que corresponde es la notificación y no una citación, no es factible aplicar el artículo invocado por el solicitante, sino seguir las reglas establecidas por el Legislador, en tal sentido, se ordenó notificar a la referida empresa conforme a lo previsto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el artículo 93 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

El 20 de enero de 2015, el abogado de la parte recurrente solicitó a través de diligencia el cartel librado para la notificación de la sociedad de comercio Alfarería El Ladrillo, C.A., el cual fue publicado en el *“Diario VEA”* el 27 del mismo mes y año y consignado en este Órgano Jurisdiccional el 29 de enero de 2015, fecha en la cual se publicó en la página *web* de este Tribunal.

El 26 de febrero de 2015, se acordó remitir el expediente a la Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Mediante auto del 3 de marzo de 2015, se dio cuenta en Sala y se designó ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel. De igual manera, se fijó para el día 19 de marzo de ese año a las once de la mañana (11:00 a.m.), la audiencia de juicio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la citada Ley.

Por auto del 3 de marzo de 2015, se dejó establecido que el 11 de febrero de 2015, fue elegida 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 y se ordenó la continuación de la causa.

En fecha 19 de marzo de 2015, llegada la oportunidad de celebrar la audiencia de juicio, se constató la comparecencia de ambas partes a dicho acto procesal, así como de la representación judicial del Ministerio

Público. Igualmente, se precisó que el demandante consignó escrito de conclusiones y pruebas y la demandada de conclusiones. Asimismo, se ordenó remitir las actuaciones al Juzgado de Sustanciación.

El día 24 de marzo de 2015, se remitió el expediente al aludido Juzgado.

El 25 de marzo de 2015, el órgano sustanciador estableció un lapso de tres (3) días de despacho para la oposición a las pruebas promovidas por la parte actora en la audiencia de juicio.

Por decisión Nro. 120 del 14 de abril de 2015, el Juzgado de Sustanciación se pronunció sobre el material probatorio aportado por el demandante, advirtiendo que la invocación del mérito favorable de las actuaciones que cursan en el expediente y en los antecedentes administrativos, no constituyen un medio de prueba *per se*, sino la aplicación del principio de comunidad de la prueba que rige en el sistema probatorio venezolano, por lo que será la Sala en su condición de juez de mérito quien valore las actuaciones que reposan en autos en la oportunidad de dictar sentencia; de igual modo admitió las documentales promovidas. Asimismo, se ordenó la notificación de la Procuraduría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, aplicable *ratione temporis*.

El 14 de mayo de 2015, el Alguacil consignó el respectivo acuse de recibo del oficio de notificación dirigido a la Procuraduría General de la República.

El 4 de junio de 2015, se acordó remitir el expediente a la Sala, toda vez que las pruebas admitidas no requerían evacuación y había concluido la sustanciación del proceso, siendo recibido el 8 de junio de ese mismo año.

El día 9 de junio de 2015, se dejó constancia que el 11 de febrero de 2015 fue electa la Junta Directiva de este Tribunal Supremo. Igualmente, se ordenó la continuación de la causa y se designó ponente a la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel.

En esa misma fecha, se dio cuenta en la Sala y se fijó un lapso de cinco (5) días de despacho para la presentación de informes, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El 18 de junio de 2015, los apoderados judiciales de las partes, consignaron escritos de informes.

El 25 de junio de 2015, habiendo transcurrido íntegramente el lapso fijado para la presentación de informes, se dejó constancia de que la causa entró en estado de sentencia, a tenor de lo previsto en el artículo 86 *eiusdem*.

En fechas 12 de noviembre de 2015 y 31 de mayo de 2017, el abogado Manuel Rodríguez Costa, ya identificado, en su carácter de apoderado judicial de la empresa accionante, presentó diligencias a través de las cuales solicitó se dicte sentencia en la presente causa.

El 1° de junio de 2017, se dejó constancia que el 24 de febrero de 2017, fue elegida 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.

Realizado el estudio de las actas procesales que integran el expediente, esta Sala pasa a decidir sobre la base de las siguientes consideraciones:

I

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La Resolución Nro. F-060 de fecha 18 de junio de 2014 dictada por el Ministro del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, mediante la cual fue resuelto sin lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 del 21 de agosto de 2013, dictada por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora que decidió sin lugar el recurso de reconsideración incoado por la empresa demandante contra el acto administrativo Nro. FSAA-2-3-001563 del 7 de mayo de 2013, en el que la mencionada Superintendencia declaró la responsabilidad administrativa de ésta y le aplicó la sanción de multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00) por el supuesto ilícito de elusión previsto en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, es del tenor siguiente:

En cuanto a la denuncia de violación del derecho a la defensa y al debido proceso invocado por la parte actora, indicó que “(...) no se le ha impedido ninguna actuación, además de señalar de manera general y sin mayores detalles que se le viola el derecho a la defensa y al debido proceso, sin indicar cuál era la facultad a la que tenía derecho y que le ha sido impedida, por todo lo cual, no existen indicios de ninguna violación constitucional (...). Más aun cuando se observa, que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, cumplió con el procedimiento de Ley para concluir con la sanción impuesta a la empresa aseguradora”.

Respecto al alegato según el cual al haber operado la caducidad del procedimiento administrativo, la Administración perdió competencia para decidir la averiguación administrativa, se señaló que “(...) el decaimiento de la potestad sancionatoria no puede producirse por el incumplimiento de los lapsos previstos en el procedimiento administrativo. En consecuencia, no es posible sostener como lo pretende la parte recurrente, que operó la caducidad del procedimiento sancionatorio, por haberse incumplido los términos del artículo 60 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”.

En referencia al vicio de falso supuesto delatado por la sociedad mercantil actora, expuso la Administración que “(...) del estudio de los alegatos de la empresa recurrente en cuanto al falso supuesto de hecho y de derecho, y los señalamientos de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, se observa que la empresa de seguros fundamenta su decisión de no ejecutar la fianza de fiel cumplimiento, en el hecho presunto de que no fue notificado de los addendum al contrato de obras y servicios, suscritos por el afianzado y la denunciante. Sin embargo de las actas que conforman el expediente del caso, se observa, la planilla única bancaria para el registro de los referidos addendum, presenta el sello húmedo de la empresa de seguros, por lo

que se evidencia su conocimiento al respecto, lo que materializa el ilícito previsto en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, en cuanto a utilizar artificios para no asumir su responsabilidad”.

En cuanto a la denuncia de errónea interpretación y falsa aplicación de las normas jurídicas, la Superintendencia indicó que: “(...) *denunciadas en forma conjunta, constituyen dos modalidades distintas de infracción de ley, las cuales son excluyentes entre sí y no susceptibles de ser delatados en combinación una con la otra. En consecuencia, visto que ha sido presentado así este alegato del Recurso Jerárquico, conlleva a que se declare la improcedencia del punto planteado (...) por lo que se desecha el presente alegato (...)”.*

En relación al alegato de violación al principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria argüida por la empresa demandante, en el acto administrativo objeto de impugnación se expresó que “(...) *tomando en cuenta que el recurrente debía poseer claro conocimiento de las obligaciones derivadas de su actividad aseguradora y de la norma que exige la indemnización en forma oportuna del siniestro, se considera que la empresa aseguradora no justificó debidamente el incumplimiento sancionado por la norma, constituyéndose tal situación en una culpa inexcusable”.*

Respecto al vicio de usurpación de funciones invocado, señaló la Administración que “(...) *el artículo 5 numeral 1 de la Ley de la Actividad Aseguradora establece las atribuciones de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, en el ejercicio de su potestad regulatoria para ejercer el control, la vigilancia previa, concomitante y posterior, supervisión, autorización, inspección, verificación y fiscalización de la actividad aseguradora, en los términos establecidos en la Ley, lo que reduce la actuación ese (sic) Organismo a la tutela administrativa, circunscrita a verificar si las empresas sujetas a su tutela, han infringido la ley (...), por lo que esta Alzada considera, que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora actuó en el pleno ejercicio de la potestad que le otorga la Ley, al sancionar a la empresa de seguros recurrente, al evidenciarse que incurrió en el incumplimiento del mandato previsto en el artículo 130 ejusdem” (sic).*

En cuanto al alegato de falta de prueba del elemento culpabilidad se indicó en el acto administrativo que “(...) *tomando en cuenta, que la empresa recurrente **PROSEGUROS, C.A.**, debía poseer claro conocimiento de las obligaciones derivadas de su actividad aseguradora y de la norma que exige la indemnización en forma oportuna, se considera que la empresa aseguradora no justificó debidamente el incumplimiento sancionado por la norma incurriendo en el ilícito administrativo de **elusión**, constituyéndose tal situación en una culpa inexcusable”.*

Sobre la denuncia de violación del principio *non bis in idem* se señaló que “(...) *la empresa recurrente **PROSEGUROS, C.A.**, no fue sometida dos veces a juicio por los mismo (sic) hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente, sino que fue sancionada por el incumplimiento del artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, incurriendo en el ilícito administrativo de **elusión** (...)”.*

Finalmente, el procedimiento administrativo fue decidido declarando “(...) **PRIMERO: SIN LUGAR** el Recurso Jerárquico intentado (...). **SEGUNDO: SE CONFIRMA** la decisión recurrida en todas y cada una de sus partes”.

II FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE NULIDAD

Mediante escrito presentado ante esta Sala el 19 de junio de 2014, reformado el 1° de julio del mismo año, el abogado Manuel Rodríguez Costa, ya identificado, actuando con el carácter de apoderado judicial de la empresa Proseguros, S.A., sostuvo que el acto administrativo contenido en la Resolución Nro. F-060 de fecha 18 de junio de 2014, emanada del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, mediante la cual fue declarada sin lugar el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 del 21 de agosto de 2013, dictada por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, es nulo por las razones siguientes:

Explica que en fecha 29 de octubre de 2009, la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A., suscribió un contrato con la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., para la ejecución de la obra “*Repotenciación y automatización del tren de producción y puesta en marcha de la planta de Alfarería El Ladrillo, C.A.*” para ser ejecutada en un lapso de siete (7) meses contados a partir de la firma del acta de inicio, por un precio total de tres millones novecientos cuarenta mil quinientos sesenta y cuatro bolívares con cuarenta y un céntimos (Bs. 3.940.564,41). El acta de inicio fue suscrita el 23 de noviembre del mismo año.

Continuó señalando que el 14 de enero de 2010 su representada otorgó los contratos de fianzas de anticipo y fiel cumplimiento para garantizar a la empresa Alfarería El Ladrillo, C.A., como acreedor, el anticipo recibido y el fiel cumplimiento de la obra contratada por parte de la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L.

Agregó que el 7 de mayo y 28 de junio de 2010 se suscribieron los *Addendum* Nros. 1 y 2, en los cuales se acordaron modificaciones a la contratación, relacionadas con la variación de los montos en bolívares de los renglones de las partidas del presupuesto original y se acordó una prórroga en el plazo de ejecución de la obra hasta el 30 de agosto de 2010, más 15 días para la prueba de los equipos, respectivamente.

Adujo que el 27 de diciembre de 2010, el acreedor le notificó a su mandante el supuesto incumplimiento del afianzado en la ejecución de la obra, derivado del supuesto retraso que presentaba la misma. A lo cual su representada solicitó al afianzado, el 3 de enero de 2011, los recaudos necesarios para corroborar el estado de la ejecución de la obra, los cuales fueron entregados el 14 de febrero del referido año.

Arguyó que el 12 de julio de 2011, se suscribió un acta en la cual el deudor realizó un ofrecimiento de pago el cual fue rechazado por el acreedor, por lo que procedió a solicitar la ejecución de las fianzas, la cual fue objetada el 18 del mismo mes y año por medio de escrito motivado.

Alegó que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora solicitó el 5 de septiembre de 2011 el inicio de un procedimiento conciliatorio y el 14 de noviembre de ese mismo año se celebró el acto correspondiente donde su representada ratificó las razones por las cuales rechazó la reclamación efectuada por el acreedor.

En virtud de lo anterior, el 8 de noviembre de 2012 la mencionada Superintendencia inició un procedimiento administrativo con el objeto de establecer la responsabilidad administrativa de Proseguros, S.A., por la presunta comisión del ilícito administrativo de elusión conforme a lo establecido en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora. De lo cual surge la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-001563 de fecha 7 de mayo de 2013 en la que se declaró la responsabilidad administrativa de la accionante y se le sancionó con multa de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00).

Agregó que contra el mencionado acto administrativo ejerció recurso de reconsideración en fecha 8 de julio de 2013, y fue respondido el 21 de agosto del mismo año, declarando sin lugar el mismo a través de la Providencia Administrativa identificada con el Nro. FSAA-2-3-003369. Y posteriormente, el 25 de septiembre del mencionado año, formuló recurso jerárquico contra la aludida decisión ante el Ministro del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, el cual fue resuelto el 18 de junio de 2014 mediante Resolución Nro. F-60.

Precisado lo anterior, la representación judicial de la empresa demandante, pasó a realizar las denuncias siguientes:

- i) Violación del debido proceso y el derecho a la defensa, la caducidad del procedimiento e incompetencia.

Delató que el acto objeto de impugnación vulneró el derecho a la defensa y al debido proceso de la recurrente por cuanto la Administración no dictó el acto ajustándose a los lapsos procedimentales previstos para ello, toda vez que el auto de inicio de procedimiento fue dictado el 8 de noviembre de 2012 y el acto definitivo emanó el 7 de mayo de 2013 siendo notificado el 6 de junio del mismo año. Lo que a su juicio “*evidencia el incumplimiento del lapso de decisión y notificación del acto (...)*”.

De igual forma indicó que, “*(...) el lapso de decisión obliga a la Administración Pública a dictar y notificar el acto definitivo dentro del mismo, para garantizar al Administrado el adecuado cumplimiento de las distintas etapas del procedimiento administrativo y siendo que en el presente caso la decisión fue notificada fuera del lapso de decisión [alega] **la incompetencia de la SAA para dictar el acto que impuso la sanción, (...) en razón del tiempo y la evidente caducidad del procedimiento administrativo** (...)*”. (Sic). (Agregado de la Sala).

Señaló que “*(...) **el plazo de resolución y notificación es un elemento esencial de la potestad administrativa**, cuyo incumplimiento determina la anulación del acto (...) esta conducta **implica una violación al derecho a la seguridad jurídica** (...)*”.

Alegó que “*(...) el acto objeto de la presente acción pretende desconocer que el incumplimiento del lapso razonable para adoptar una decisión por parte de la Administración Pública implica una vulneración al procedimiento debido, que genera la incompetencia por razón del tiempo y en consecuencia la nulidad absoluta del acto (...)*”.

Solicitó “*(...) que el acto objeto de esta acción sea anulado en virtud que la autoridad administrativa que decidió el procedimiento de primer grado era manifiestamente incompetente para decidirlo, al haber expirado el término de resolución y notificación, operando la caducidad del procedimiento administrativo, por lo cual el acto del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, al ratificarlo incurre en el mismo vicio, todo a tenor del artículo 19.4 de la LOPA*”.

- ii) Del vicio de falso supuesto:

Errónea interpretación y aplicación de normas jurídicas.

Adujo que la Administración demandada incurrió en el referido vicio por errónea interpretación y aplicación de los artículos 20 numeral 7, y 37 del Decreto Ley del Contrato de Seguros, por cuanto de acuerdo a

las referidas normas “(...) *el acreedor debe probar frente a la empresa de seguros **la existencia de un incumplimiento culposo de las obligaciones garantizadas**, en caso contrario no resulta procedente la indemnización, pretender que el simple reclamo de la indemnización, sin probar el incumplimiento culposo del afianzado, es suficiente para activar la cobertura de la fianza, como lo pretende la Administración en el acto objeto de la presente acción de nulidad al afirmar que correspondía a [su] representada probar la no culpabilidad del afianzado, implicaría convertir estas en una fianza a primer requerimiento (...)*”. (Agregado de la Sala).

Aseveró que “(...) *se desprende claramente de los contratos de fianza emitidos por [su] representada, artículo 1 de las condiciones generales, [que] la aseguradora se obligaba a indemnizar al acreedor hasta el límite de la suma afianzada los daños y perjuicios que **cause el incumplimiento por parte de EL AFIANZADO de las obligaciones que este Contrato garantiza, siempre que dicho incumplimiento sea por falta imputable a EL AFIANZADO***’, por lo cual es carga del acreedor probar ante la empresa de seguros la existencia de un incumplimiento culposo por parte del afianzado (...)”. (Agregado de la Sala).

Asimismo, arguyó la existencia del vicio de falso supuesto en cuanto a la aplicación de los artículos 130 y 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora, referidos a la indemnización que deberán recibir los asegurados, tomadores o beneficiarios en caso de falta de pago o ausencia de respuesta ante la solicitud de cancelación de las coberturas previstas en una determinada póliza, y la sanción aplicable en caso de incumplimiento.

En ese orden de ideas, manifestó que “(...) *el ilícito administrativo de elusión se configura cuando una empresa de seguros incumple al menos una de sus dos obligaciones fundamentales frente al asegurado, que consisten en el pago de la respectiva indemnización o el rechazo del siniestro en forma escrita, motivada y oportuna.*”

En tal sentido, argumentó que en el caso de autos “(...) *tal ilícito no se ha configurado, ya que [su] representada en forma escrita, motivada y oportuna se pronunció sobre la pretensión del acreedor emitiendo la carta de rechazo en fecha **18 de julio de 2011**, indicando los motivos por los cuales no se amparaba la reclamación reportada, por lo cual al cumplir el deber de emitir la carta de rechazo en forma escrita y motivada, queda según el criterio de la SPA del TSJ (sic) conjurado o inexistente el ilícito de elusión, y al ser éste el único objeto del procedimiento administrativo, la única decisión posible por parte de la Administración era el archivo del expediente, sin tener posibilidad legal alguna de aplicar una sanción (...)*”. (Agregado de la Sala).

Igualmente adujo que la Administración incurrió en el vicio de falso supuesto “(...) *al considerar que cualquier incumplimiento puede generar la activación de las coberturas contenidas en el contrato de fianza, cuando ello no es así, ya que **los únicos incumplimientos amparados por estas son los voluntarios**, de forma tal que al no existir prueba de la existencia de un incumplimiento voluntario, no puede llegarse a la conclusión que el simple hecho de no haber concluido la obra contratada represente un hecho amparado por las fianzas emitidas*”.

Resaltó que “(...) *de los avalúos practicados se desprende que la obra fue ejecutada en un setenta y dos por ciento (72%), es decir que el afianzado estaba cumpliendo con las obligaciones asumidas, si a esto le*

sumamos que el Anexo A del contrato, punto 3, prevé la carga del acreedor de exigir al deudor el trabajar sobretiempo o cualquier otra acción correctiva en caso de observar que no se está cumpliendo el cronograma de la obra, no existiendo prueba de tal exigencia, es decir, que el cronograma de la obra se está cumpliendo a cabalidad, mal puede la Administración alegar que estamos en presencia de un incumplimiento culposo (...)”.

Destacó que la Administración demandada yerra al considerar que “*el ofrecimiento de pago por parte del afianzado al acreedor es plena prueba de la existencia de un incumplimiento voluntario del contrato (...) de dicho hecho sólo se puede evidenciar la existencia de la voluntad del afianzado de evitar un conflicto jurisdiccional y no necesariamente el reconocimiento de su responsabilidad, la cual no puede presumirse, sino que debería ser probada por el acreedor*”.

Alegó que “*(...) la Administración incurre en un vicio de falso supuesto al interpretar que del Addendum número 2, mediante el cual se otorga un nuevo plazo al afianzado, se evidencia claramente el incumplimiento, ya que con esta interpretación desconoce la figura de la purga de la mora, que necesariamente excluye la responsabilidad del deudor; en el supuesto negado (...) de que existiera algún tipo de incumplimiento voluntario*”.

Denunció además, la existencia del referido vicio al considerar la Administración que el acreedor cumplió con su carga de notificar oportunamente el incumplimiento al fiador, por cuanto “*(...) el acreedor no notificó en tiempo oportuno (...) dentro de los lapsos contractuales previstos para ello, los hechos que podrían generar su responsabilidad de indemnizar algún incumplimiento culposo, en el supuesto negado (...) de que existiera, ya que los Addendum son de fecha 28 de junio de 2010, y su notificación (...), según lo señala la Administración ocurrió en fechas 14 de septiembre y 4 de octubre de 2010, evidentemente fuera del lapso de los treinta (30) días hábiles previstos en la cláusula 4 de las condiciones generales de las fianzas emitidas*”.

iii) De la violación al principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria.

Manifestó que con el acto objeto del presente recurso fue vulnerado el principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria, por cuanto la Administración “*(...) pretende escudarse en el argumento (...) de los supuestos de responsabilidad objetiva del administrado, evidentemente contrario al artículo 49 del texto constitucional. Al pretender la Administración que [su] representada probara su inocencia, vulneró el artículo 49 de la CRBV, al pretender invertir la carga de la prueba dentro del procedimiento de sanción (...)*” (sic). (Agregado de la Sala).

iv) De la usurpación de funciones.

Alegó que el acto administrativo “*(...) objeto del presente acción (sic) de nulidad la Administración llega a la errónea afirmación que el afianzado incurrió en un incumplimiento voluntario de la obligación principal, que el acreedor cumplió cabalmente con sus cargas contractuales y como consecuencia de estos hechos [su] representada no tenía fundamentos válidos para negarse a la ejecución de las fianzas emitidas, incurriendo por ello en elusión de sus obligaciones, situación que (...) vicia el acto por usurpación de funciones*” (Agregado de la Sala).

Subrayó que la competencia administrativa *“ha sido definida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo (...)”*.

Indicó que la potestad *“(...) para analizar los contratos y sus posibles incumplimientos y en consecuencia para ordenar el cumplimiento forzoso de las obligaciones corresponde constitucionalmente a los órganos que conforman el poder judicial y no a la SAA como órgano administrativo”* (sic).

Destacó que la Resolución impugnada *“(...) pretende fundamentar la potestad de interpretación de los contratos de la SAA en el artículo 5.1 de la LAA (...) por lo cual [solicita] respetuosamente sea declarada la nulidad absoluta del acto objeto de la presente acción, en virtud de la incompetencia manifiesta de la Administración por usurpación de funciones, todo de conformidad con lo estatuido en el artículo 19.4 de la LOPA (...)”* (sic). (Agregado de la Sala).

v) De la falta de prueba del elemento culpabilidad.

Señaló la falta de prueba del elemento culpabilidad por cuanto *“(...) en ningún momento se ha dejado prueba en el expediente administrativo de ningún hecho o acto cometido por [su] representada que pueda implicar lesión a valores tutelados por la [Ley de la Actividad Aseguradora]”*. (Agregados de la Sala).

Expuso que la *“(...) Administración no logró establecer ni durante la pendencia del procedimiento administrativo de sanción, ni en el acto objeto de la presente acción, que [su] representada obrara con dolo o culpa en los hechos que supuestamente se le imputaban, muy por el contrario, [su] representada evidenció durante el procedimiento administrativo que obró conforme a los principios y normas que rigen su actividad profesional”*. (Agregados de la Sala).

vi) *“Non bis in idem”*

Denunció la violación del derecho consagrado en el artículo 49 numeral 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a no ser sancionado dos veces por el mismo hecho, conocido como *non bis in idem*, por cuanto según indica *“(...) el acto objeto de esta acción, al ratificar la decisión de la SAA, vulnera este principio constitucional, ya que la Administración no se limitó a aplicar la sanción de multa, sino que adicionalmente publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 40.192 de fecha 19 de junio de 2013, dicho acto, lo que equivale a una sanción de amonestación pública que afecta gravemente la imagen y reputación [de la accionante]”*. (Agregado de la Sala).

Con relación a la solicitud de medida cautelar de suspensión de efectos, indicó que de su escrito y del propio acto impugnado se desprenden los fundamentos para el otorgamiento de la medida solicitada como la *“(...) actuación incompetente desde el punto de vista constitucional por parte de la Administración (usurpación de funciones) ya que entró en consideraciones de fondo acerca del pago de las prestaciones a que hacen referencia las fianzas emitidas por [su] representada, interpretando los términos del contrato para concluir que era procedente la ejecución de las fianzas, cuando esta actuación no está asignada a la Administración, sino que, por el contrario, de haber algún conflicto o violación de los derechos de alguno de los contratantes, el afectado es quien debe acudir a los órganos jurisdiccionales ya que sólo éstos tienen la competencia para*

lograr la ejecución judicial de los contratos y de ordenar la reparación de los derechos que resultaren vulnerados”. (Agregado de la Sala).

Además, señaló que “(...) en el presente escrito se ha evidenciado la violación por parte de la Administración del derecho al debido proceso y a la defensa al haber adoptado, en el procedimiento de primer grado, la decisión fuera del lapso legal para ello, en franca violación a los derechos y garantías contenidos en el artículo 49 de la CRBV (sic)”.

Asimismo, agregó que “(...) se encuentra presente la violación al artículo 49.7 de la CRBV (sic), que consagra el derecho a la defensa y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, puesto que la Administración sancionó [a la recurrente] dos veces por el mismo hecho al aplicar la sanción de multa y ordenar la publicación del acto en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela”. (Agregado de la Sala).

Adujo que “(...) la posibilidad de obtener el reintegro de las cantidades de dinero pagadas por concepto de multa, no puede ser tenido como un elemento para denegar los perjuicios que puede generar la ejecución del acto, ya que la no suspensión de los efectos del acto sería contraria a los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad de la Administración Pública consagrados en el artículo 141 de la CRV (sic). En efecto, ante la existencia de una clara presunción de buen derecho –como la que existe en este caso- resultaría una práctica contraria a la buena administración permitir la ejecución de un acto administrativo cuya nulidad sería declarada en el procedimiento judicial, generando no solo pérdidas económicas para los particulares, sino también una duplicidad de esfuerzos y actividad administrativa para la ejecución de un acto y posteriormente para el reintegro de lo ilegalmente pagado al ser declarada su nulidad”.

Señaló que “(...) debe considerarse la pérdida de la oportunidad en virtud que el dinero empleado para el pago de la multa podría ser destinado para otros fines (...) que representen una ventaja económica que en el futuro no podría estar presente”.

Finalmente, solicitó se declare con lugar la demanda interpuesta y en consecuencia la nulidad absoluta de la Resolución Nro. F-60 de fecha 18 de junio de 2014.

Por otra parte, cabe mencionar que en el escrito presentado en fecha 19 de marzo de 2015, en la oportunidad fijada para la celebración de la audiencia de juicio, la representación de la empresa demandante ratificó todas las denuncias efectuadas en el escrito de reforma de la demanda, en los mismos términos.

En igual sentido, es preciso indicar que en fecha 18 de junio de 2015, el apoderado judicial de la demandante consignó escrito de informes en el cual reiteró los argumentos expuestos tanto en el escrito libelar como en el escrito de defensa presentado en la oportunidad de la celebración de la aludida audiencia.

III DE LOS ALEGATOS DE LA REPÚBLICA

En fecha 19 de marzo de 2015, la abogada Deborah Lucinda Morales, (INPREABOGADO Nro. 90.546) actuando con el carácter de apoderada judicial de la República Bolivariana de Venezuela por órgano del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, consignó escrito de conclusiones en la audiencia de juicio con los siguientes fundamentos fácticos y jurídicos:

- i) En cuanto a la violación del debido proceso y el derecho a la defensa, la caducidad del procedimiento e incompetencia.

Expuso que “(...) *lo alegado por la recurrente en la interpretación que hizo la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, no constituye ninguna violación al debido proceso y al derecho a la defensa, por cuanto no se le ha impedido ninguna actuación, además de señalar de manera general y sin mayores detalles que se la viola el derecho a la defensa y el debido proceso, por lo que se debe concluir, que no se trata de ninguna violación (...)*” (sic).

Agregó que “(...) *el retardo evidenciado no es impedimento para que la Administración en ejercicio de su potestad sancionatoria decidiera la averiguación e impusiera las sanciones ha (sic) que hubiere lugar. Y asimismo ha precisado que nuestra legislación no contempla la nulidad de los actos emanados de la Administración cuando la decisión de los procedimientos se dicte de forma extemporánea (...)*”.

- ii) En relación al vicio de falso supuesto:

Errónea interpretación y aplicación de normas jurídicas.

Arguyó que la apelante “(...) *señala que el acto administrativo está viciado de falso supuesto de hecho y de derecho y en consecuencia indica una errónea interpretación de la Ley del Contrato de Seguro, la Ley de la Actividad Aseguradora y la valoración de ciertos hechos (...)*” (sic).

Destacó que la Administración “(...) *demonstró que se produjo el incumplimiento por parte del afianzado por PROSEGUROS C.A., con las pruebas que reposan en el expediente administrativo (...)*”.

En ese sentido, detalló la documentación en la que su representada se fundamentó para concluir que la demandante incurrió en la infracción y señaló que del “(...) *análisis de dichos informes se evidenció que para el mes de marzo de 2010, había una clara tardanza en cuanto a la conclusión de la obra, (...). Del contenido de las actas se evidenciaba el ofrecimiento de indemnizaciones como consecuencia del incumplimiento en la ejecución de la obra (...). Del contenido de las prórrogas se determinaba que las mismas fueron otorgadas con fundamento en lo previsto en el párrafo dos del numeral 2 de la cláusula séptima del contrato (...)*”.

En ese orden de ideas, indicó que “(...) *el análisis efectuado por la Administración al contenido de los documentos que conforman el expediente administrativo, se arrojó que efectivamente hubo un incumplimiento del afianzado, y más importante aún, es que no existió ninguna causa que justificara el mismo, conclusión ésta que resultó del estudio global del caso (...)*”.

En esa línea argumentativa, añadió que la “(...) *recurrente, señala que la elusión no se configura en el presente caso, y en consecuencia hay un falso supuesto de derecho en virtud de que, hay una respuesta por parte de su representada de forma escrita, confundiendo los supuestos establecidos en la norma de rechazo genérico y elusión (...)*” (sic).

Sostuvo, que resulta evidente “(...) *que la aplicación del artículo 166 [de la Ley de la Actividad Aseguradora] (...) está ajustada a Derecho, puesto que al verificarse el incumplimiento del afianzado de PROSEGUROS C.A., lo que correspondía era el cumplir con el acreedor de la Fianza, en consecuencia, la Administración verificó el incumplimiento y que el rechazo por escrito, formaban parte de la elusión de las obligaciones contraídas por la empresa de seguros con el acreedor (...)*” (Agregado de la Sala).

En relación al falso supuesto de hecho denunciado estimó la representación de la República que “(...) *el alegato de la recurrente queda desestimado, puesto que ya se explicó que la **administración evidenció el incumplimiento tal y como consta en el expediente administrativo** (...), y asimismo se evidencia que las prórrogas otorgadas se encuentran fundamentadas en la cláusula del contrato en la cual se especificaba clara y directamente que éstas se podían solicitar ‘En caso de que la CONTRATISTA prevea alguna demora en la ejecución del CONTRATO, como consecuencia de las causas imputables a ella’. Y quedó demostrado que la contratista solicitó las prórroga y firmó dichas adendas. (...)*” (sic).

Agregó al punto anterior que “(...) *del análisis efectuado a los documentos que corren insertos en el expediente, se evidenció que la recurrente fue notificada de las prórrogas en fecha 14 de septiembre de 2010, según se desprende del sello húmedo plasmado en el documento registrado (...) correspondiente al Addendum N° 2 (...)*”.

iii) De la violación al principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria.

En cuanto a la violación del principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga de la prueba, señaló la poderdante de la República que la responsabilidad exigida en el presente caso, a la empresa de seguros “(...) *es la de poseer claro conocimiento de las obligaciones derivadas de su actividad aseguradora y de la norma que exige indemnización en forma oportuna del siniestro, se considera que la empresa aseguradora no justificó debidamente el incumplimiento, constituyéndose tal situación en la conducta establecida en la norma que amerita sanción (...)*”.

En ese orden de ideas, adujo que “(...) *la accionante confunde los principios generales del derecho (...) [ya que] en el presente caso no se vulneró ni se invirtió la carga de la prueba, sino simplemente que la recurrente no logró demostrar sus alegatos, puesto que el incumplimiento culposo por parte de su afianzado se comprobó y la elusión de las obligaciones derivadas del contrato de fianza también quedaron en evidencia (...)*”. (Agregado de la Sala).

iv) De la usurpación de funciones.

En relación a la usurpación de funciones denunciada arguyó que “(...) *la actuación de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, está dentro de los parámetros establecidos en la norma, por ser el Órgano llamado a supervisar las empresas de seguros, además de otros sujetos regulados y verificar el cumplimiento de sus obligaciones (...)*”.

v) De la falta de prueba del elemento culpabilidad.

En cuanto a la falta de prueba del elemento culpabilidad, aludió que “(...) *la culpabilidad en el derecho administrativo es muy distinta a la establecida en el derecho penal (...)*”

En tal sentido, concluyó que “(...) *la relación de causalidad de la conducta desplegada por **PROSEGUROS C.A.**, en el presente caso encuadra con lo establecido en el artículo 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora, toda vez que la empresa eludió el cumplimiento de sus obligaciones, derivadas del contrato de fianza y que se activaban una vez verificado el incumplimiento culposo de su afianzado (...)*” (sic).

vi) De la violación al principio *non bis in idem*.

En relación a la violación del principio *non bis in idem* manifestó que “(...) *la recurrente PROSEGUROS C.A., no fue sometida dos veces a juicio por los mismo hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente, sino que fue sancionada por el incumplimiento del artículo 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora (...)*” (sic).

Finalmente, solicitó sea declarada sin lugar la presente demanda.

En otro orden de ideas, es pertinente indicar que en fecha 18 de junio de 2015, la representación de la República presentó informes en el cual reiteró los argumentos expuestos en el escrito de defensa consignado en la oportunidad de la celebración de la audiencia de juicio.

IV CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el mérito de la presente causa y, al respecto observa que la representación judicial de la sociedad mercantil Proseguros, C.A., interpuso demanda de nulidad contra el acto administrativo contenido en la Resolución Nro. F-060 de fecha 18 de junio de 2014, (notificada el 20 de ese mismo mes y año) emanada del Ministro del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, mediante la cual fue declarado sin lugar el recurso jerárquico ejercido por dicha sociedad de comercio contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 del 21 de agosto de 2013, dictada por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, que decidió sin lugar el recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-001563 del 7 de mayo de 2013, en la que se declaró la responsabilidad administrativa de la referida empresa por el ilícito de elusión y se le impuso la sanción de multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00).

Así, como fundamento de su acción la parte recurrente realizó las siguientes denuncias: **i)** “*violación del debido proceso y el derecho a la defensa – caducidad del procedimiento – la incompetencia*”; **ii)** “*vicio de falso supuesto. Errónea interpretación y aplicación de las normas jurídicas*”; **iii)** “*violación al principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria*”; **iv)** “*usurpación de funciones*”; **v)** “*falta de prueba del elemento culpabilidad*”; y **vi)** “*non bis in idem*”.

De tal modo, pasa esta Sala a dilucidar cada una de las mencionadas delaciones de la siguiente manera:

i) De la violación del debido proceso y el derecho a la defensa, caducidad del procedimiento e incompetencia.

Delató que el acto objeto de impugnación vulneró el derecho a la defensa y al debido proceso de la recurrente por cuanto la Administración no dictó el acto ajustándose a los lapsos procedimentales para ello, toda vez que el auto de inicio de procedimiento fue dictado el 8 de noviembre de 2012 y el acto definitivo emanó el 7 de mayo de 2013 siendo notificado el 6 de junio del mismo año. Lo que a su juicio “*evidencia el incumplimiento del lapso de decisión y notificación del acto (...)*”.

De igual forma indicó que, “(...) *el lapso de decisión obliga a la Administración Pública a dictar y notificar el acto definitivo dentro del mismo, para garantizar al Administrado el adecuado cumplimiento de las distintas etapas del procedimiento administrativo y siendo que en el presente caso la decisión fue notificada*

fuera del lapso de decisión [alega] **la incompetencia de la SAA para dictar el acto que impuso la sanción, (...) en razón del tiempo y la evidente caducidad del procedimiento administrativo (...)**". (Sic). (Agregado de la Sala).

Señaló que "(...) **el plazo de resolución y notificación es un elemento esencial de la potestad administrativa, cuyo incumplimiento determina la anulación del acto (...)** esta conducta **implica una violación al derecho a la seguridad jurídica (...)**".

Por su parte, la representación de la República afirmó que "(...) *lo alegado por la recurrente en la interpretación que hizo la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, no constituye ninguna violación al debido proceso y al derecho a la defensa, por cuanto no se le ha impedido ninguna actuación, además de señalar de manera general y sin mayores detalles que se le viola el derecho a la defensa y el debido proceso (...)*" (sic).

Agregó que "(...) *el retardo evidenciado no es impedimento para que la Administración en ejercicio de su potestad sancionatoria decidiera la averiguación e impusiera las sanciones ha (sic) que hubiere lugar. Y asimismo ha precisado que nuestra legislación no contempla la nulidad de los actos emanados de la Administración cuando la decisión de los procedimientos se dicte de forma extemporánea (...)*".

De igual forma, señaló que la "(...) *responsabilidad exigida en el presente caso, a la empresa de seguros, es la de poseer claro conocimiento de las obligaciones derivadas de su actividad aseguradora y de la norma que exige indemnización en forma oportuna del siniestro, se considera que la empresa aseguradora no justificó debidamente el incumplimiento, constituyéndose tal situación en la conducta establecida en la norma que amerita sanción (...)*".

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; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa a los fines de que el imputado pueda presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento; 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 de los recursos y medios de defensa; y, finalmente, el derecho a recibir oportuna respuesta a sus solicitudes. (*Vid.* entre otras, Sentencias Nro. 69 del 30 de enero de 2013, caso: *Ferreglobal, C.A. Vs. Directora General del Servicio Nacional de Contrataciones*).

Ahora bien, para resolver el argumento esgrimido por la representación judicial de la aseguradora es oportuno citar 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 la sentencia Nro. 01505 de fecha 18 de julio 2001 y ratificada en decisión Nro. 00054 del 21 de enero de 2009, (caso: *Depositaria Judicial Monay, C.A., Vs. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia*), en la cual 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).

De la transcripción antes señalada, se colige que el retardo en el que la Administración pueda incurrir para proferir una decisión no constituye en sí un vicio que afecte el acto que se dictamine, ni implica la nulidad del mismo, toda vez que, lo que produciría sería la responsabilidad individual del funcionario a quien corresponda resolver el asunto. Igualmente, se advierte que si el retraso en el pronunciamiento de la cuestión tratada menoscaba los derechos e intereses del particular, sí prosperaría la denuncia contra la demora de la emisión de la resolución correspondiente.

Atendiendo a lo anterior, esta Sala observa que corre inserto al folio 245 del expediente administrativo, Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003352 del 8 de noviembre de 2012, a través de la cual la Superintendencia de la Actividad Aseguradora ordenó la apertura de oficio de una averiguación administrativa a la empresa Proseguros S.A., a objeto de determinar si incurrió en elusión en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A.; ello en virtud de la denuncia incoada por la Directora de la referida compañía ante este Organismo. Dicha decisión fue notificada a la mencionada Aseguradora el 29 del mismo mes y año, mediante oficio Nro. FSAA-2-3-17709-2012, otorgándole un lapso de diez (10) días hábiles a los fines que presentara las pruebas y alegatos que considerare, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (folio 247 del expediente administrativo).

De igual manera, se aprecia al folio 248 de mencionado expediente que la representación legal de Proseguros, S.A., entregó escrito en fecha 12 de diciembre de 2012, en el cual solicitó prórroga para presentar un informe relacionado con el procedimiento administrativo abierto. Así, en el folio 262 se constata escrito de

alegatos consignado por la sociedad de comercio demandante y recibido ante la demandada el 2 de enero de 2013.

Por otra parte, corre inserto a los folios 281 al 287 del nombrado expediente, escrito de argumentos de la compañía Alfarería El Ladrillo, C.A., recibido el 29 de enero de 2013 ante la referida Superintendencia.

En ese orden de ideas, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora dictó Providencia Administrativa signada con el Nro. FSAA-2-3-0001563 fechada 7 de mayo de 2013, en la cual resolvió sancionar a la aseguradora con multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00) por haber incurrido en el supuesto de elusión previsto en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, sanción establecida en el artículo 166 *eiusdem*. Dicho acto administrativo fue notificado a la afectada con oficio Nro. FSAA-2-3-3789-2013 de la misma fecha, el 6 de junio del mismo año (folio 306 del expediente administrativo).

Contra la anterior decisión de la Administración, la demandada ejerció recurso de reconsideración el 8 de junio de 2013, el cual fue resuelto sin lugar en Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 del 21 de agosto del mismo año. En tal sentido, Proseguros, S.A. incoó recurso jerárquico ante el Ministro del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, que fue declarado sin lugar el 18 de junio de 2014 a través de Resolución Nro. F-060 y notificada a la demandante el 20 del mismo mes y año.

De lo anterior, aprecia esta Sala que si bien el procedimiento administrativo llevado a cabo por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora se efectuó en un lapso mayor al fijado por la normativa legal correspondiente y la decisión y notificación del mismo fue retardada, tal circunstancia no puede entenderse como una vulneración del derecho a la defensa y al debido proceso de la sociedad mercantil Proseguros S.A., la cual fue debidamente informada desde el inicio y hasta su culminación con la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-001563 del 7 de mayo de 2013, en la cual se declaró su responsabilidad administrativa por el ilícito de elusión, y se le aplicó la sanción de multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00), dándosele además 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.

Ahora bien, en cuanto a la vulneración del principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria denunciado, dado que -a juicio de la accionante- la Administración “(...) *pretende escudarse en el argumento (...) de los supuestos de responsabilidad objetiva del administrado, evidentemente contrario al artículo 49 del texto constitucional. Al pretender la Administración que [su] representada probara su inocencia. (...) al pretender invertir la carga de la prueba dentro del procedimiento de sanción (...)*” (sic). (Agregado de la Sala).

Al respecto, adujo la representación de la República que la responsabilidad exigida a la empresa de seguros “(...) *es la de poseer claro conocimiento de las obligaciones derivadas de su actividad aseguradora y de la norma que exige indemnización en forma oportuna del siniestro, se considera que la empresa aseguradora no justificó debidamente el incumplimiento, constituyéndose tal situación en la conducta establecida en la norma que amerita sanción (...)*”.

Y concluyó que “(...) *en el presente caso no se vulneró ni se invirtió la carga de la prueba, sino simplemente que la recurrente no logró demostrar sus alegatos, puesto que el incumplimiento culposo por parte*

de su afianzado se comprobó y la elusión de las obligaciones derivadas del contrato de fianza también quedaron en evidencia (...)”.

Respecto a la presunción de inocencia, esta Sala, en forma reiterada (*vid.*, sentencias Nros. 00051, 01369, 0975, 01102 y 00104 de fechas 15 de enero y 04 de septiembre de 2003, 05 de agosto de 2004, 31 de mayo de 2006 y 30 de enero de 2007, respectivamente), ha señalado lo siguiente:

“(...) la referida presunción es el derecho que tiene toda persona de ser considerada inocente mientras no se pruebe lo contrario, el cual formando parte de los derechos, principios y garantías que son inmanentes al debido proceso, que la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...) exige (...) que tanto los órganos judiciales como los de naturaleza administrativa deban ajustar sus actuaciones a los procedimientos legalmente establecidos (Vid. Sentencia N° 00686, del 8 de mayo de 2003, dictada en el caso Petroquímica de Venezuela S.A.).

Igualmente, la Sala ha establecido (Fallo N° 975, del 5 de agosto de 2004, emitido en el caso Richard Quevedo), que la importancia de la aludida presunción de inocencia trasciende en aquellos procedimientos administrativos que como el analizado, aluden a un régimen sancionatorio, concretizado en la necesaria existencia de un procedimiento previo a la imposición de la sanción, que ofrezca las garantías mínimas al sujeto investigado y permita, sobre todo, comprobar su culpabilidad.

En esos términos se consagra el derecho a la presunción de inocencia, cuyo contenido abarca tanto lo relativo a la prueba y a la carga probatoria, como lo concerniente al tratamiento general dirigido al imputado a lo largo del procedimiento. Por tal razón, la carga de la prueba sobre los hechos constitutivos de las pretensiones sancionadoras de la Administración, recae exclusivamente sobre ésta. De manera que la violación al aludido derecho se produciría cuando del acto de que se trate se desprenda una conducta que juzgue o precalifique como ‘culpable’ al investigado, sin que tal conclusión haya sido precedida del debido procedimiento, en el cual se le permita al particular la oportunidad de desvirtuar los hechos imputados (...)” (resaltados de la Sala).

De la transcripción anterior, se colige que constituiría una violación al principio de la presunción de inocencia cuando se concluya como culpable al investigado, sin que se haya realizado un debido procedimiento en el cual se le haya permitido desvirtuar los hechos que se le imputen; en el mismo sentido, es preciso advertir que la iniciación del procedimiento debe hacerse de tal manera que al particular se le permita, en la siguiente fase del proceso, desvirtuar los hechos de los que presuntamente es responsable; y la Administración, a través de medios de prueba concretos, pertinentes y legales, atendiendo a las razones y defensas expuestas por el indiciado, deberá determinar, definitivamente, sin ningún tipo de duda, la culpabilidad del mismo, declarar su responsabilidad y aplicar las sanciones consagradas expresamente en leyes, de manera proporcional.

Así las cosas, se observa en el caso que se examina que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora ordenó abrir una averiguación administrativa a la empresa Proseguros, C.A., al considerar la presunta incursión en el ilícito administrativo de elusión contemplado en el artículo 130 de la Ley que regula la materia, ello en virtud que se agotó la conciliación dirigida por la referida Superintendencia, como mecanismo alternativo de resolución de conflictos entre la mencionada Aseguradora y la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A., sin que se llegare a un acuerdo entre éstas, por cuanto la compañía de seguros mantuvo su posición de declinar su responsabilidad.

En ese sentido, es pertinente citar el contenido del artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, el cual es del siguiente tenor:

“Derecho a la indemnización y a notificación de rechazo

Artículo 130. *Los tomadores, asegurados o beneficiarios de los seguros y los contratantes de planes o servicios de salud de medicina prepagada, tienen derecho a recibir la indemnización que le corresponda, en un lapso que no exceda de treinta días continuos siguientes, contados a partir de la fecha en que se haya entregado el último recaudo o del informe de ajuste de pérdidas, si fuese el caso. En consecuencia, las empresas de seguros o de medicina prepagada estarán obligadas a hacer efectivas las indemnizaciones antes del vencimiento del referido lapso, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa por retardo en el cumplimiento de sus obligaciones.*

Igualmente tienen derecho a ser notificados por escrito dentro del lapso antes señalado, de las causas de hecho y de derecho que justifican el rechazo, total o parcial, de la indemnización exigida. El incumplimiento de la obligación aquí descrita, por parte de los sujetos regulados, generará la correspondiente responsabilidad administrativa por rechazo genérico.

Se entiende que las empresas de seguros o de medicina prepagada han eludido el cumplimiento de sus obligaciones cuando exista falta de pago o ausencia de respuesta ante la solicitud de pago de las coberturas previstas en una determinada póliza; cuando utilicen artificios para no asumir su responsabilidad.

Lo dispuesto en el presente artículo aplicará igualmente en los casos de fianzas emitidas por empresas de seguros autorizadas para ello. (...)”.

La norma antes parcialmente transcrita establece la obligación que tienen las empresas de seguros y de medicina prepagada de dar respuesta -aprobatoria o de rechazo- a las solicitudes de indemnización que les sean planteadas por sus asegurados, tomadores o beneficiarios, dentro de los treinta (30) días continuos siguientes a la fecha en que se haya entregado el último recaudo o del informe de ajuste de pérdidas, si fuese el caso. Norma que también es utilizada en las fianzas otorgadas por las empresas de seguros autorizadas a tales fines.

Así tenemos que, tal como se expresa en la Providencia impugnada, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora -con base en lo establecido en la aludida disposición- determinó que la sociedad mercantil Proseguros, C.A., incurrió “(...) *en el ilícito administrativo de elusión, al haber rechazado la solicitud de ejecución de la fianza de fiel cumplimiento (...) sin contar con causa justificada que pruebe la improcedencia del reclamo (...)*”, utilizando artificios para liberarse de las obligaciones derivadas del contrato de fianza otorgado a la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L.

En ese orden de ideas, esta Sala observa que el presente caso se origina cuando la compañía Alfarería El Ladrillo, C.A., solicitó a la aseguradora Proseguros, S.A. la ejecución de la fianza de fiel cumplimiento de la obra “**REPOTENCIACIÓN AUTOMATIZACIÓN DEL TREN DE PRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA PLANTA DE LA ALFARERÍA EL LADRILLO, C.A.**” por el incumplimiento de la misma por la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., y la mencionada empresa de seguros se consideró exenta de responsabilidad por cuanto dicho incumplimiento -a su decir- no era imputable a la aludida Asociación, además que existió una prórroga del 29 de diciembre de 2010, la cual no le había sido notificada.

De lo anterior, este Órgano Jurisdiccional colige que la demandante debía probar tales argumentos para así quedar libre de toda responsabilidad. No obstante, de la Providencia Administrativa primigenia se desprende

lo siguiente: “(...) del análisis efectuado al caso en comento se observa que, una vez vencida la última prórroga concedida al afianzado para la ejecución de la obra (...) la denunciante procedió a informar a la empresa **PROSEGUROS, S.A.**, sobre el incumplimiento del afianzado, según se desprende de comunicación de fecha 27 de diciembre de 2010, recibida por dicha compañía de seguros en fecha 29 del mismo mes y año notificación ésta que según criterio de esta Superintendencia de la Actividad Aseguradora, se realizó dentro del lapso legalmente previsto en el artículo 4 del condicionado general de la fianza (...) (sic)”.

En ese mismo orden de ideas, la mencionada Superintendencia después de revisar los documentos cursantes en el expediente administrativo, señaló en cuanto al segundo alegato expuesto por la Aseguradora que al haber sido recibidos “(...) cada uno de estos documentos por la empresa **PROSEGUROS, S.A.**, en las fechas señaladas evidencia, a juicio de este Despacho, que la citada aseguradora fue debidamente notificada del contenido de los mismos.” (Sic).

Y finalmente concluyó en el acto administrativo Nro. FASS-2-3-001563 de fecha 7 de mayo de 2013 que “(...) a juicio de este Despacho la empresa **PROSEGUROS S.A.**, incurrió en el ilícito administrativo de elusión, al haber rechazado la solicitud de ejecución de la fianza de fiel cumplimiento anteriormente identificada, según le fuera solicitado por la empresa **AFARERÍA EL LADRILLO, C.A.**, sin contar con causa justificada que pruebe la improcedencia del reclamo, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora”.

Por tanto, esta Sala considera que la estimación realizada por la Administración al ordenar la apertura del procedimiento sancionatorio no puede considerarse como prejuzgamiento de la decisión definitiva, por cuanto la misma se originó por la denuncia efectuada contra la hoy demandante por la empresa Alfarería El Ladrillo, C.A., aunado al hecho que, como quedó evidenciado en párrafos anteriores, la Superintendencia demandada efectuó un procedimiento administrativo en el cual se verificó la participación de la accionante con todas las garantías que le asisten.

Asimismo, advierte la Sala que al iniciarse el procedimiento indicado, la parte actora fue notificada y tuvo ocasión de consignar sus escritos de descargos y presentar pruebas a fin de ejercer su derecho a la defensa, sin que pudiera modificar los hechos que se le imputaron.

Dado que las conclusiones a las que llegó la Superintendencia de la Actividad Aseguradora estuvieron precedidas del debido procedimiento en el cual se le dio a la parte demandante la oportunidad de desvirtuar la imputación realizada, no presume la Sala la violación del derecho a la presunción de inocencia y la inversión de la carga probatoria de la empresa recurrente. En consecuencia, esta Sala desestima los argumentos esgrimidos por el apoderado judicial de la actora en este punto. Así se declara.

Por otra parte, la demandante solicitó “(...) que el acto objeto de esta acción sea anulado en virtud que la autoridad administrativa que decidió el procedimiento de primer grado era manifiestamente incompetente para decidirlo, al haber expirado el término de resolución y notificación, operando la caducidad del procedimiento administrativo, por lo cual el acto del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, al ratificarlo incurre en el mismo vicio, todo a tenor del artículo 19.4 de la LOPA”.

En este punto es importante indicar que respecto al vicio de incompetencia, ha precisado esta Sala que el mismo 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 y debe ser expresa, por lo que sólo en los casos de incompetencia manifiesta los actos administrativos estarían viciados de nulidad absoluta.

Así las cosas, y siendo que el fundamento de la denuncia de incompetencia de la demandante se circunscribe al lapso correspondiente al procedimiento sancionatorio objeto del recurso, es pertinente insistir que el retraso en la toma de la decisión de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora no la hace incompetente para culminar el procedimiento iniciado, dictar y comunicar al inculpado lo determinado. Por tanto, mal puede enunciar la empresa actora que la Administración no tenía la facultad para finalizar el proceso con la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-001563. Así se establece.

De igual forma, visto que el retardo en el que pueda incurrir la Administración en decidir un procedimiento administrativo no constituye por sí solo, en principio, un vicio que afecte directamente la validez del acto administrativo y por tanto no implica la nulidad del mismo. Y en todo caso, lo que acarrea es la responsabilidad del funcionario llamado a resolver el asunto en cuestión, mal puede la demandante pretender como conculcado el principio de seguridad jurídica, como lo invocó en su escrito de reforma del recurso. Así se establece.

ii) Del vicio de falso supuesto de hecho y de derecho

Denuncia la parte demandante que la resolución impugnada se encuentra viciada de falso supuesto, en razón de lo siguiente:

Por errónea interpretación y aplicación de los artículos 20 numeral 7, y 37 del Decreto Ley del Contrato de Seguros, por cuanto de acuerdo a las referidas normas “(...) *el acreedor debe probar frente a la empresa de seguros la existencia de un incumplimiento culposo de las obligaciones garantizadas, en caso contrario no resulta procedente la indemnización, pretender que el simple reclamo de la indemnización, sin probar el incumplimiento culposo del afianzado, es suficiente para activar la cobertura de la fianza, como lo pretende la Administración en el acto objeto de la presente acción de nulidad al afirmar que correspondía a [su] representada probar la no culpabilidad del afianzado, implicaría convertir estas en una fianza a primer requerimiento*”. (Agregado de la Sala).

Asimismo, arguyó la existencia del vicio de falso supuesto en la aplicación de los artículos 130 y 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora, referidos a la indemnización que deberán recibir los asegurados, tomadores o beneficiarios en caso de falta de pago o ausencia de respuesta ante la solicitud de cancelación de las coberturas previstas en una determinada póliza, y la sanción aplicable en caso de incumplimiento, al estimar que “(...) *tal ilícito no se ha configurado, ya que [la recurrente] en forma escrita, motivada y oportuna se pronunció sobre la pretensión del acreedor emitiendo la carta de rechazo en fecha 18 de julio de 2011, indicando los motivos por los cuales no se amparaba la reclamación reportada, por lo cual al cumplir el deber de emitir la carta de rechazo en forma escrita y motivada, queda según el criterio de la SPA del TSJ (sic) conjurado o inexistente el*

ilícito de elusión, y al ser éste el único objeto del procedimiento administrativo, la única decisión posible por parte de la Administración era el archivo del expediente, sin tener posibilidad legal alguna de aplicar una sanción”. (Agregado de la Sala).

Igualmente, adujo que la Administración consumó el aludido vicio “(...) *al considerar que cualquier incumplimiento puede generar la activación de las coberturas contenidas en el contrato de fianza, cuando ello no es así, ya que los únicos incumplimientos amparados por estas son los voluntarios, de forma tal que al no existir prueba de la existencia de un incumplimiento voluntario, no puede llegarse a la conclusión que el simple hecho de no haber concluido la obra contratada represente un hecho amparado por las fianzas emitidas”.*

En ese orden de ideas, agregó que “(...) *la Administración incurre en un vicio de falso supuesto al interpretar que del Addendum número 2, mediante el cual se otorga un nuevo plazo al afianzado, se evidencia claramente el incumplimiento, ya que con esta interpretación desconoce la figura de la purga de la mora, que necesariamente excluye la responsabilidad del deudor, en el supuesto negado (...) de que existiera algún tipo de incumplimiento voluntario”.*

Denunció además, la existencia del mencionado vicio al considerar la Administración que el acreedor cumplió con su carga de notificar oportunamente el incumplimiento al fiador, ya que “(...) *el acreedor no notificó en tiempo oportuno (...) dentro de los lapsos contractuales previstos para ello, los hechos que podrían generar su responsabilidad de indemnizar algún incumplimiento culposo, en el supuesto negado (...) de que existiera, ya que los Addendum son de fecha 28 de junio de 2010, y su notificación (...), según lo señala la Administración ocurrió en fechas 14 de septiembre y 4 de octubre de 2010, evidentemente fuera del lapso de los treinta (30) días hábiles previstos en la cláusula 4 de las condiciones generales de las fianzas emitidas”.*

Por su parte, la apoderada judicial de la República indicó que la Administración “(...) *demostró que se produjo el incumplimiento por parte del afianzado por **PROSEGUROS C.A.**, con las pruebas que reposan en el expediente administrativo (...)*”.

En ese sentido, señaló que del “(...) *análisis de dichos informes se evidenció que para el mes de marzo de 2010, había una clara tardanza en cuanto a la conclusión de la obra (...). Del contenido de las actas se evidenciaba el ofrecimiento de indemnizaciones como consecuencia del incumplimiento en la ejecución de la obra (...). Del contenido de las prórrogas se determinaba que las mismas fueron otorgadas con fundamento en lo previsto en el párrafo dos del numeral 2 de la cláusula séptima del contrato (...)* (sic)”.

Así las cosas, destacó que “(...) *el análisis efectuado por la Administración al contenido de los documentos que conforman el expediente administrativo, (...) arrojó que efectivamente hubo un incumplimiento del afianzado, y más importante aún, es que no existió ninguna causa que justificara el mismo, conclusión ésta que resultó del estudio global del caso (...)*”.

En esa línea argumentativa añadió “(...) *que la aplicación del artículo 166 [de la Ley de la Actividad Aseguradora] (...) está ajustada a Derecho, puesto que al verificarse el incumplimiento del afianzado de **PROSEGUROS C.A.**, lo que correspondía era el cumplir con el acreedor de la Fianza, en consecuencia, la Administración verificó el incumplimiento y que el rechazo por escrito, formaban parte de la elusión de las obligaciones contraídas por la empresa de seguros con el acreedor (...)*”.

 (Agregado de la Sala).

En relación al falso supuesto de hecho denunciado estimó la representación de la República que “(...) *el alegato de la recurrente queda desestimado, puesto que ya se explicó que la **administración evidenció el incumplimiento tal y como consta en el expediente administrativo** (...) y asimismo se evidencia que las prórrogas otorgadas se encuentran fundamentadas en la cláusula del contrato en la cual se especificaba clara y directamente que éstas se podían solicitar ‘En caso de que la CONTRATISTA prevea alguna demora en la ejecución del CONTRATO, como consecuencia de las causas imputables a ella’. Y quedó demostrado que la contratista solicitó las prórroga y firmó dichas adendas. (...)*” (sic).

Agregó al punto anterior que “(...) *del análisis efectuado a los documentos que corren insertos en el expediente, se evidenció que la recurrente fue notificada de las prórrogas en fecha 14 de septiembre de 2010, según se desprende del sello húmedo plasmado en el documento registrado (...) correspondiente al Addendum N° 2 (...)*”.

Al respecto, debe reiterarse sobre el alegado vicio de falso supuesto, que el mismo se produce cuando la Administración al dictar un determinado acto fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo de que se trate, 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 los subsume de manera errónea en el derecho positivo, se materializa el denominado falso supuesto de derecho. Por tal motivo, dicho vicio -en sus dos (2) manifestaciones- afecta la causa de la decisión administrativa, lo que en principio acarrea su nulidad. (*Vid.* Sentencia de esta Sala Nro. 880, de fecha 22 de julio de 2015).

Ahora bien, a fin de determinar si el vicio alegado está presente en el acto administrativo objeto de impugnación en función de los hechos denunciados por la parte actora, esta Máxima Instancia considera oportuno señalar que el caso de autos está relacionado con un contrato de ejecución de la obra “*REPOTENCIACIÓN AUTOMATIZACIÓN DEL TREN DE PRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA PLANTA DE LA ALFARERÍA EL LADRILLO, C.A.*” celebrado entre la empresa Alfarería El Ladrillo, C.A. y la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., siendo la sociedad mercantil Proseguros, S.A., la afianzadora de esta última, al otorgar las Fianzas de Anticipo y de Fiel cumplimiento exigidas en el mismo.

Determinado lo anterior, pasa esta Sala a analizar la denuncia indicada:

En cuanto a la errónea aplicación de los artículos 20 numeral 7 y 37 del Decreto Ley del Contrato de Seguros, es pertinente citar su contenido, los cuales son del tenor siguiente:

“Obligaciones del tomador, del asegurado o del beneficiario

Artículo 20. *El tomador, el asegurado o el beneficiario, según el caso, deberá:*

(...Omissis...)

7. Probar la ocurrencia del siniestro.”

“Siniestro

Artículo 37. *El siniestro es el acontecimiento futuro e incierto del cual depende la obligación de indemnizar por parte de la empresa de seguros. Si el siniestro ha continuado*

después de vencido el contrato, la empresa de seguros responde del valor de la indemnización en los términos del contrato. Pero si se inicia antes de la vigencia del contrato, y continúa después de que los riesgos hayan principiado a correr por cuenta de la empresa de seguros, ésta queda relevada de su obligación de indemnizar.

El tomador, el asegurado o el beneficiario, debe probar la ocurrencia del siniestro, el cual se presume cubierto por la póliza, pero la empresa de seguros puede probar que existen circunstancias que según el contrato de seguro o la ley la exoneran de responsabilidad.”

Las normas antes transcritas están referidas a la ocurrencia del siniestro cubierto por la póliza, como hecho futuro e incierto del cual dependería la obligación de indemnizar por parte de la aseguradora, aunado al hecho que el tomador, el asegurado o el beneficiario tienen el compromiso de demostrar que el mismo ha ocurrido.

Ahora bien, denuncia la parte actora que la Administración erró al aplicar las normas ya indicadas, por cuanto, a su decir, el simple reclamo de la indemnización, sin probar el incumplimiento culposo del afianzado, no es suficiente para activar la cobertura de la fianza. Ante tal argumentación, este Tribunal observa del acto administrativo primigenio y del expediente administrativo relacionado con la causa, que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora verificó que en los dos (2) informes realizados por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI) y por el ajustador de pérdidas, ciudadano José Luis Andrade, se dejó sentado que la ejecución de la obra por parte de la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., se encontraba en un sesenta por ciento (60%) y en un setenta y dos por ciento (72%) (folios 15 al 29 y 252 al 259 del expediente administrativo, respectivamente), sin que se estableciera que dicho incumplimiento se debía a causas no imputables a dicha asociación.

De igual forma, se aprecia que existen dos (2) actas levantadas el 14 y 21 de julio de 2011, (folios 3 y 5 del expediente administrativo) de las cuales se evidencia el ofrecimiento efectuado por la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., de indemnizaciones como consecuencia del incumplimiento en la ejecución de la obra ya mencionada. De lo anterior se colige que el afianzado acepta su incumplimiento en la culminación de la referida obra.

Por otro lado, cabe advertir que se produjeron dos (2) prórrogas para la finalización de la obra (folios 40 al 50 del expediente administrativo), y que fueron solicitadas por la empresa contratista a la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, S.A., y que se fundamentaron en el párrafo 2 del numeral 2 de la cláusula séptima del contrato, de la cual se lee lo siguiente:

“SÉPTIMA: MODIFICACIONES AL CONTRATO

EL CONTRATO podrá tener modificaciones mediante documento escrito suscrito por LAS PARTES, en atención a las siguientes causas: **CAMBIO EN LA OBRA Y SERVICIOS, CAMBIOS DE ALCANCE** o por **VARIACIONES EN EL PLAZO DE EJECUCIÓN**.

(...Omissis...)

2. VARIACIÓN AL PLAZO DE EJECUCIÓN

(...Omissis...)

En caso de que LA CONTRATISTA prevea alguna demora en la ejecución del CONTRATO, como consecuencia de causas imputables a ella, podrá solicitar por escrito prórroga y EL CONTRATANTE, previa consideración de los hechos alegados podrá concederla por el tiempo que resulte justificado. (...)”.

De lo anterior, puede deducir esta Sala que como lo consideró la Administración en el caso concreto, las prórrogas fueron solicitadas en virtud de la demora en la ejecución de la obra contratada y por causas imputables a la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., lo cual conlleva al incumplimiento por parte de la mencionada contratista.

Por todo lo antes expresado, este Tribunal concluye que contrario a lo señalado por la parte actora, sí quedó demostrado el incumplimiento culposo del afianzado en la ejecución de la obra “*REPOTENCIACIÓN AUTOMATIZACIÓN DEL TREN DE PRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA PLANTA DE LA ALFARERÍA EL LADRILLO, C.A.*” celebrado entre la empresa Alfarería El Ladrillo, C.A. y la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., por lo que, se desestima la denuncia de errónea aplicación de los artículos 20 numeral 7 y 37 del Decreto Ley del Contrato de Seguros, ya que se configuró el supuesto de hecho que esta norma prevé. Así se establece.

Respecto a la denuncia relativa a la errónea aplicación de los artículos 130 y 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora, por cuanto -a decir de la accionante-, no se configuró el ilícito allí planteado, en virtud que su representada se pronunció en forma escrita, motivada y oportuna sobre la pretensión del acreedor, emitiendo la carta de rechazo en fecha 18 de julio de 2011 e indicando los motivos por los cuales no se amparaba la reclamación reportada, se observa:

En el caso de autos el órgano recurrido fundamentó su decisión de sancionar a la empresa Proseguros, S.A., en el hecho de que ésta habría dado respuesta (rechazo) a la solicitud de ejecución de la fianza de fiel cumplimiento requerida por la empresa Alfarería El Ladrillo, C.A., sin contar con una causa justificada que probara la improcedencia del reclamo, prevista en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, (publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.990 Extraordinario, de fecha 29 de julio de 2010).

Así, se reitera tal como se expresó en párrafos anteriores, que en la Providencia impugnada la Superintendencia de la Actividad Aseguradora con base en lo establecido en el mencionado artículo estableció que la sociedad mercantil Proseguros, C.A., incurrió en el ilícito administrativo de elusión, cuando rechazó la solicitud de ejecución de la fianza de fiel cumplimiento sin una causa justificada que demostrara la improcedencia del reclamo efectuado por la contratista, utilizando artificios para liberarse de las obligaciones derivadas del contrato de fianza otorgado a la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L.

En ese sentido, es pertinente indicar que “*elusión*” significa “*evitar o evadir una obligación con algún artificio, estratagema o astucia*”. Por tanto, se colige de lo antes señalado, que la aseguradora evadió su obligación de ejecutar la fianza de fiel cumplimiento a favor de la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A., con argumentos que no evidenciaron que tal solicitud era improcedente, haciendo uso de artimañas y así librarse de su responsabilidad contractual.

Por otra parte, se advierte que en razón de tal situación, la prenombrada Superintendencia impuso a la accionante una multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00), correspondiente a la media de la sanción mínima prevista en el artículo 166 *eiusdem*, para aquellas empresas de seguros que, como en el caso que nos ocupa, “(...) **eludan**, retarden o dejen de cumplir sin causa justificada, sus obligaciones para con los tomadores, asegurados, beneficiarios, contratantes o asociados, (...). Las sanciones contenidas en el presente artículo aplicaran igualmente en los supuestos en que las empresas de seguros, que actúen como reaseguradoras o afianzadoras retarden, rechacen con argumentos genéricos o **eludan** el cumplimiento de sus obligaciones.” (Destacados de la Sala).

Determinado lo anterior, es preciso indicar lo que la “carta de rechazo” emitida por la aseguradora expresa: “(...) en la oportunidad de dar respuesta a su solicitud de ejecución de fianza de fiel cumplimiento N° 300303-854 (...). Al respecto, [declinan su] responsabilidad de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 5 de las Condiciones Generales de los contratos de fianza emitidos, toda vez que no hay evidencia de incumplimiento imputable al afianzado y por el contrario parecieran existir obligaciones a favor del afianzado, derivados de valuación pendiente de pago por parte de su representada (...). En el caso que [les] ocupa, hubo una prórroga de fecha 29 de diciembre de 2010 la cual no fue notificada a ‘LA COMPAÑÍA’.” (Sic) (Agregados de la Sala).

De lo hasta ahora expuesto, se evidencia que la sociedad mercantil Proseguros, S.A., al evadir su responsabilidad de cumplir con su obligación de ejecutar la fianza de fiel cumplimiento ya referida, sin causa justificada y haciendo uso de argumentos que no fueron verificados durante el procedimiento administrativo sancionatorio, sino que contrariamente la Administración constató el incumplimiento del afianzado en la culminación de la obra y que la prórroga a la que aludió la aseguradora sí le fue notificada, tal como se evidencia a los folios 173 al 177 del expediente administrativo, mal puede pretender que se concluya que la decisión de la Administración se fundamentó en preceptos legales que no le eran aplicables, los cuales, después del análisis efectuado a los mismos se puede deducir que se ajustan a los hechos acaecidos en el caso de autos. Por tanto, con base en los razonamientos indicados, esta Sala estima que sí quedó evidenciado el ilícito administrativo de elusión cometido por la accionante en el presente caso, por lo que no se verifica el vicio de falso supuesto de derecho denunciado por la representación de la recurrente. Así se decide.

En relación al vicio de falso supuesto de hecho en el que incurrió la Administración “(...) al considerar que cualquier incumplimiento puede generar la activación de las coberturas contenidas en el contrato de fianza (...) al interpretar que del Addendum número 2, mediante el cual se otorga un nuevo plazo al afianzado, se evidencia claramente el incumplimiento, (...) desconoce la figura de la purga de la mora, que necesariamente excluye la responsabilidad del deudor, en el supuesto negado (...) de que existiera algún tipo de incumplimiento voluntario (...) y determinar que el acreedor cumplió con su carga de notificar oportunamente el incumplimiento al fiador, siendo que “(...) el acreedor no notificó en tiempo oportuno (...) dentro de los lapsos contractuales previstos para ello, los hechos que podrían generar su responsabilidad de indemnizar algún incumplimiento culposo, en el supuesto negado (...) de que existiera, ya que los Addendum son de fecha 28 de junio de 2010, y su notificación (...), según lo señala la Administración ocurrió en fechas 14 de septiembre y 4 de octubre de 2010, evidentemente fuera del lapso de los treinta (30) días hábiles previstos en la cláusula 4 de las condiciones generales de las fianzas emitidas”, esta Sala observa:

Del acto administrativo signado con el alfanumérico FSAA-2-3 001563 del 7 de mayo de 2013, se desprende que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora indicó que “(...) *ante la solicitud de ejecución de la fianza de fiel cumplimiento efectuada por la empresa ALFARERÍA EL LADRILLO, C.A., con motivo del incumplimiento de la ejecución de la señalada obra por parte de la ASOCIACIÓN COOPERATIVA ORIENTE 33, R.L., la empresa PROSEGUROS, C.A., se consideró exenta de responsabilidad alegando que el referido incumplimiento no era imputable a la citada asociación y que además existió una prórroga de fecha 29 de diciembre de 2010, la cual no fue notificada a dicha compañía de seguros (...)*”.

Así las cosas, se aprecia de las actas que conforman el expediente administrativo que el *Addendum* Nro. 2 en el cual se le concedió a la contratista una prórroga para la ejecución de la obra y servicios hasta el 30 de agosto de 2010 más quince (15) días de pruebas de equipos hasta el 15 de septiembre del mismo año, para la entrega definitiva de la misma, fue notificado a la compañía de seguros el 14 de septiembre y 4 de octubre de 2010, como se evidencia de los sellos húmedos estampados en la planilla única bancaria correspondiente a dicho documento (folios 73 al 77 del expediente administrativo).

Igualmente, en fecha 27 de noviembre de 2010, en reunión efectuada en la sede de la sociedad de comercio Alfarería El Ladrillo, C.A., se acordó otorgar una prórroga a la Asociación, hasta el 23 de diciembre del mismo año, para finalizar la ejecución de la obra, de lo cual la contratante informó a la compañía de seguros con comunicación de fecha 27 de diciembre de 2010, recibida por la mencionada aseguradora el 29 del mismo mes y año, del incumplimiento del afianzado (folios 38 y 39 del expediente administrativo), estando dentro del lapso establecido en el artículo 4 del condicionado general de la fianza, el cual dispone que el acreedor debe notificar a la compañía de seguros la ocurrencia de cualquier hecho o circunstancia que pueda dar origen al reclamo amparado por la fianza, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles siguiente al conocimiento de la misma.

En análisis de los documentos indicados la Administración le dio pleno efectos en virtud que el contenido de los mismos no fue desvirtuado. Por lo que, esta Sala deduce que contrario a lo argüido por la parte actora, ésta si fue notificada y estuvo en conocimiento del posible y luego verificado incumplimiento de la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L. en la ejecución de la Obra “*REPOTENCIACIÓN AUTOMATIZACIÓN DEL TREN DE PRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA PLANTA DE LA ALFARERÍA EL LADRILLO, C. A.*”.

De igual forma, es de señalar que no es cualquier incumplimiento el considerado por la Administración para la ejecución de la fianza como pretende hacer ver la parte demandante, toda vez que, en párrafos anteriores quedó evidenciado que fue la infracción culposa de la contratista en la culminación de la obra, lo que generó la solicitud de ejecución de la fianza de fiel cumplimiento.

Dada las anteriores consideraciones, este Tribunal desecha la denuncia del vicio de falso supuesto de hecho alegado por la parte recurrente. Así se establece.

iv) De la usurpación de funciones

Alegó el representante judicial de la parte actora que el acto administrativo “(...) objeto del presente acción (sic) de nulidad la Administración llega a la errónea afirmación que el afianzado incurrió en un incumplimiento voluntario de la obligación principal, que el acreedor cumplió cabalmente con sus cargas contractuales y como consecuencia de estos hechos [su] representada no tenía fundamentos válidos para negarse a la ejecución de las fianzas emitidas, incurriendo por ello en elusión de sus obligaciones, situación que (...) vicia el acto por usurpación de funciones”. (Agregado de la Sala).

Igualmente, añadió que la potestad “(...) para analizar los contratos y sus posibles incumplimientos y en consecuencia para ordenar el cumplimiento forzoso de las obligaciones corresponde constitucionalmente a los órganos que conforman el poder judicial y no a la SAA como órgano administrativo” (sic).

En relación a la usurpación de funciones denunciada arguyó la parte demandada que “(...) la actuación de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, está dentro de los parámetros establecidos en la norma, por ser el Órgano llamado a supervisar las empresas de seguros, además de otros sujetos regulados y verificar el cumplimiento de sus obligaciones (...)”.

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 ejercicio de la actividad administrativa, 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 Nro. 00982 del 1º de julio de 2009, caso: Delia Raquel Pérez Martín de Anzola Vs. la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia).

Así, observa la Sala que la Superintendencia de la Actividad Aseguradora sancionó a la actora por la transgresión del artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora con ocasión de la denuncia realizada por la sociedad mercantil Alfarería El Ladrillo, C.A.

En este orden de ideas, esta Sala estima conveniente citar los artículos 1, 5 numeral 1 y 7 numeral 27, de la referida Ley, que rige el funcionamiento de la mencionada Superintendencia y establece su objeto y ámbito de aplicación en los términos siguientes:

“Artículo 1. El objeto de la presente Ley es establecer el marco normativo para el control, vigilancia, supervisión, autorización, regulación y funcionamiento de la actividad aseguradora (...).

Esta Ley se aplica a toda actividad aseguradora desarrollada en el territorio de la República, o materializada en el extranjero, que tenga relación con riesgos o personas situados en ésta, realizada por los sujetos regulados, definidos en esta Ley, y por todas aquellas personas naturales o jurídicas que desarrollen operaciones y negocios jurídicos calificados como actividad aseguradora, de prestadores de servicio de medicina prepagada, así como a las personas que representan el interés general objeto del presente marco normativo”.

“Artículo 5: Son atribuciones de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora:

1. Ejercer la potestad regulatoria para el control, vigilancia previa, concomitante y posterior, supervisión, autorización, inspección, verificación y fiscalización de la actividad aseguradora, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento. (...).”

“Artículo 27. Son atribuciones del o la Superintendente de la Actividad Aseguradora:

(...Omissis...)

27. Iniciar, sustanciar y decidir los respectivos los procedimientos administrativos, de inspección y sancionatorios, además de aplicar los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en los términos establecidos por la ley, y con observancia de los principios establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública”.

De las normas citadas se observa que le corresponde a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora el control, vigilancia previa, concomitante y posterior, supervisión, autorización, inspección, verificación y fiscalización de la actividad aseguradora, así como 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.

Así pues, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora tiene atribuidas de manera expresa a través de la Ley que rige sus funciones, facultades de control sobre las empresas de seguros y reaseguros, a los fines de determinar, tal y como ocurrió en el caso de autos, el incumplimiento o no de las condiciones generales de las fianzas emitidas por las empresas de seguros. De esta manera, cuando sin causa justificada, a juicio del Superintendente, las referidas empresas eludan el cumplimiento de sus obligaciones, serán objeto de una sanción.

Sobre esta base, considera la Sala que la Administración al emitir la Resolución impugnada no incurrió en usurpación de funciones, toda vez que de su lectura se observa que la misma actuó conforme a las atribuciones concedidas legalmente y no invadió la esfera competencial de un órgano perteneciente a otra rama del Poder Público, en consecuencia, esta Sala desestima el alegato de incompetencia por usurpación de funciones alegado por la parte recurrente. Así se decide.

v) De la falta de prueba del elemento culpabilidad.

Señaló la parte actora que “(...) *en ningún momento se ha dejado prueba en el expediente administrativo de ningún hecho o acto cometido por [su] representada que pueda implicar lesión a valores tutelados por la [Ley de la Actividad Aseguradora]*”. (Agregados de la Sala).

Expuso que la “(...) *Administración no logró establecer ni durante la pendencia del procedimiento administrativo de sanción, ni en el acto objeto de la presente acción, que [su] representada obrara con dolo o culpa en los hechos que supuestamente se le imputaban, muy por el contrario, [su] representada evidenció durante el procedimiento administrativo que obró conforme a los principios y normas que rigen su actividad profesional*”. (Agregados de la Sala).

Al respecto, la representación de la República indicó que “(...) *la relación de causalidad de la conducta desplegada por PROSEGUROS C.A., en el presente caso encuadra con lo establecido en el artículo 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora, toda vez que la empresa eludió el cumplimiento de sus obligaciones, derivadas del contrato de fianza y que se activaban una vez verificado el incumplimiento culposo de su afianzado (...)*” (sic).

En ese sentido, observa esta Sala que la culpa es una omisión de la conducta debida para prever y evitar un daño, es un actuar imprudente, negligente, imperito o por inobservancia de reglamentos o deberes.

Ahora bien, siendo que en el presente caso como quedó evidenciado en el análisis efectuado en el desarrollo del mismo, la empresa Proseguros, S.A. debió tener claro conocimiento de las obligaciones derivadas de su actividad comercial y de las reglas que rigen la misma, y visto que dicha sociedad de comercio no justificó su actuar con respecto a la exigencia de la norma, quedando demostrado que incurrió en el ilícito administrativo de elusión previsto en el artículo 130 de la Ley de la Actividad Aseguradora, esta Sala estima que la demandante no obró conforme a los principios y leyes que dirigen su actividad. En consecuencia, se desestima dicha denuncia. Así se establece.

vi) Principio Non bis in idem

Denunció la recurrente que le conculcaron el derecho a no ser sancionado dos veces por el mismo hecho, por cuanto “(...) *el acto objeto de esta acción, al ratificar la decisión de la SAA, vulnera este principio constitucional, ya que la Administración no se limitó a aplicar la sanción de multa, sino que adicionalmente publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 40.192 de fecha 19 de junio de 2013, dicho acto, lo que equivale a una sanción de amonestación pública que afecta gravemente la imagen y reputación [de la accionante]*”. (Agregado de la Sala).

En relación a la violación del principio *non bis in idem* manifestó la apoderada judicial de la demandada que “(...) *la recurrente PROSEGUROS C.A., no fue sometida dos veces a juicio por los mismo hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente, sino que fue sancionada por el incumplimiento del artículo 166 de la Ley de la Actividad Aseguradora (...)*” (sic).

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 señalado 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 indicado 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 dos veces por el mismo hecho, que en el ámbito de las actuaciones administrativas se traduce en no ser investigado -y sancionado- 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 Nro. 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 sociedad mercantil Proseguros, C.A., fue sancionada por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley de que regula dicha actividad, en virtud de que la referida empresa eludió el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de fianza de fiel cumplimiento otorgado a la Asociación Cooperativa Oriente 33, R.L., en el marco de la ejecución de la obra “*REPOTENCIACIÓN AUTOMATIZACIÓN DEL TREN DE PRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA PLANTA DE LA ALFARERÍA EL LADRILLO, C. A.*” por la aludida asociación. Providencia Administrativa que fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 40.192 del 19 de junio de 2013.

No obstante lo anterior, debe advertirse que la publicación del mencionado acto administrativo en la Gaceta Oficial no puede entenderse como una sanción de amonestación adicional a la sanción pecuniaria ya impuesta a la accionante, como pretende el apoderado judicial de ésta sea concebido por este Tribunal, toda vez que la misma va dirigida a establecer la publicidad, vigencia y eficacia del mismo, así como la certeza del inicio de los lapsos para el ejercicio de los recursos correspondientes. Por tanto, esta Sala desestima el argumento relativo a la violación del principio “*non bis in idem*”.

Por todas las razones de hecho y de derecho expuestas, esta Sala declara sin lugar la demanda de nulidad ejercida, en consecuencia queda firme el acto administrativo contenido en la Resolución Nro. F-060 de fecha 18 de junio de 2014, emanado del Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública, mediante el cual fue declarado sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por la sociedad mercantil Proseguros, C.A., contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 de fecha 21 de agosto de 2013, dictada por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, que decidió sin lugar el recurso de reconsideración incoado contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-001563 del 7 de mayo de 2013, a través de la cual se declaró su responsabilidad administrativa por el ilícito de elusión, aplicando la sanción de multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00). Así se decide.

V 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:

1.- **SIN LUGAR** la demanda de nulidad ejercida con medida cautelar de suspensión de efectos por el abogado Manuel Rodríguez Costa, ya identificado, actuando con el carácter de apoderado judicial de la empresa **PROSEGUROS, S.A.**, contra el acto administrativo contenido en la Resolución Nro. F-060 de fecha 18 de junio de 2014, (notificada el 20 de ese mismo mes y año) emanada del **MINISTRO DEL PODER POPULAR DE ECONOMÍA, FINANZAS Y BANCA PÚBLICA**, mediante el cual fue declarado sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por dicha sociedad mercantil contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-003369 de fecha 21 de agosto de 2013, dictada por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, que decidió sin lugar el recurso de reconsideración ejercido contra la Providencia Administrativa Nro. FSAA-2-3-001563 del 7 de mayo de 2013, a través de la cual se declaró su responsabilidad administrativa por el ilícito de elusión, aplicando la sanción de multa por la cantidad de sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 65.000,00).

2.- Queda **FIRME** el acto administrativo impugnado.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Devuélvase el expediente administrativo. 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 veinticuatro (24) días del mes de enero del año dos mil dieciocho (2018). Años 207° de la Independencia y 158° de la Federación.

La Presidenta - Ponente
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH VILLARROEL**

El Vicepresidente
**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 veinticinco (25) de enero del año
dos mil dieciocho, se publicó y registró la
anterior sentencia bajo el N° 00038.**

La Secretaria,
GLORIA MARÍA BOUQUET FAYAD