ISSN 0123-1154 (IMPRESO)
ISSN 2500-7556 (EN LÍNEA)

LA REFORMA DEL MARCO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD ASEGURADORA EN PARAGUAY: PRINCIPALES INNOVACIONES DEL PROYECTO DE LEY RESPECTO DE LA LEY N° 827/96 DE SEGUROS

THE REFORM OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR INSURANCE ACTIVITY IN PARAGUAY: KEY INNOVATIONS OF THE BILL IN COMPARISON WITH INSURANCE LAW N° 827/96.

ZUNILDA BENAVENTE[*]

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2026
Fecha de aceptación: 26 de octubre de 2026
Disponible en línea:30 de diciembre de 2026

Para citar este artículo/To cite this article:

Benavente, Zunilda *La reforma del marco jurídico de la actividad aseguradora en Paraguay: Principales innovaciones del proyecto de ley respecto de la ley N° 827/96 de seguros.,* 65 Rev. Ibero-Latinoam. Seguros 251-270 (2026). https://doi.org/1011144/Javeriana.ris65.rmja

[*] Abogada por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Postgrado Internacional en Derecho de Seguros por la Universidad de Montevideo. Presidenta de AIDA Paraguay y miembro del Consejo de Presidencia de CILA. Integrante del Consejo Consultivo de ARIAS LATAM. Docente del Diplomado en Derecho de Seguros en la Universidad Católica. Asociada en Peroni Sosa Tellechea Burt & Narvaja, especializada en seguros y reaseguros. Contacto: zunilda.benaventef@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo analiza las principales innovaciones introducidas en el Proyecto de Ley de Seguros actualmente en trámite legislativo en Paraguay, en comparación con el régimen jurídico establecido por la Ley N° 827/96 de Seguros.

A partir de un análisis comparativo de la legislación vigente, del texto del Proyecto de Ley y de las modificaciones propuestas por las Comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, y de Industria y Comercio de la Cámara de Senadores, se examinan las reformas más relevantes en materia de supervisión basada en riesgos, solvencia, gobierno corporativo, gestión integral de riesgos, intermediación y distribución de seguros, protección de usuarios, fianzas y garantías, distribución de competencias regulatorias y régimen sancionatorio.

El estudio identifica tanto las innovaciones incorporadas por la reforma propuesta como aquellos aspectos que representan la incorporación a rengo legal de principios y estándares previamente desarrollados a través de la regulación administrativa del mercado asegurador paraguayo.

Palabras claves: Proyecto de Ley de Seguros; Ley N° 827/96 de Seguros; reforma del seguro; supervisión basada en riesgos; gobierno corporativo; solvencia.

ABSTRACT

This paper analyzes the main innovations introduced by the Insurance Bill currently under legislative consideration in Paraguay, in comparison with the legal framework established by Insurance Law N° 827/96.

Based on a comparative analysis of the legislation currently in force, the Bill, and the proposed amendments prepared by the Committees on Legislation, Codification, Justice and Labor, and Industry and Commerce of the Paraguayan Senate, the study examines the mosts significant reforms concerning risk-based, supervisión, solvency, corporate governance, comprehensive risk management, insurance intermediation and distribution, consumer protection, finacial matters and guarantees, the allocation of regulatory powers, and the sanctions regime.

The study identifies both the innovations introduced by the proposed reform and those aspects that represent the incorporation into law of principles and standards previously developed through adminstrative regulation of the Paraguayan insurance market.

Keywords: *Insurance Bill; Insurance Law N° 827/96; Insurance reform; risk-based supervision; corporate governance; solvency*

SUMARIO

1. Introducción. 2. Alcances y objetivos de la reforma2.1. Objetivos de la reforma. 2.2. La reforma de la actividad aseguradora. 2.3. Alcance de la reforma. 2.4.Del modelo tradicional al enfoque basado en riesgos. 3. La consagración legal del gobierno corporativo y de la gestión integral de riesgos. 4. La transformación del régimen de solvencia. 4.1. Del modelo patrimonial tradicional al enfoque basado en riesgo. 4.2. Nuevos conceptos de solvencia y suficiencia patrimonial. 4.3. Índices de suficiencia de capital y monitorio permanente. 4.4. Regularización temprana y medidas preventivas. 5. Intermediación, comercialización y productos de seguros. 5.1. Del sistema de registración previa al régimen de depósito de planes de seguro. 5.2. Nuevo tratamiento de las fianzas y garantías respecto de la Ley N° 827/96. 5.3. Alcance de las modificaciones introducidas. 6. Protección de los usuarios y conducta de mercado. 6.1. La protección de los usuarios en la Ley N° 827/96. 6.2. La incorporación de la conducta de mercado como nuevo eje regulatorio. 6.3. Vinculación con los nuevos canales de distribución. 7. La nueva distribución de competencias entre el Banco Central del Paraguay y la Superintendencia de Seguros. 8. La reforma del régimen sancionatorio. 8.1. El régimen sancionatorio bajo la Ley N° 827/96. 8.2.El incremento de las multas administrativas y su proporcionalidad. 9. Conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Al momento de redactarse este trabajo, se encuentra en tramite legislativo en la Republica del Paraguay un Proyecto de Ley de Seguros destinado a sustituir el régimen de la Ley N° 827/96 de Seguros. La iniciativa es de especial importancia para el mercado asegurador nacional, pues procura reemplazar la norma que ha regulado la actividad durante tres décadas, periodo en el cual el sector ha experimentado importantes transformaciones económicas, tecnológicas, nuevos riesgos.

Del análisis realizado surge que uno de los ejes principales de la reforma es la adopción de un modelo de supervisión basado en riesgos, que sustituye el enfoque predominantemente patrimonial de la legislación vigente por un sistema que incorpora la evaluación de los riesgos inherentes a la actividad aseguradora y la capacidad de las entidades para administrar adecuadamente. Esta transformación explica la especial relevancia que adquiere materias como el gobierno corporativo, la gestión integral de riesgos, el control interno y los nuevos mecanismos de supervisión prudencial.

Asimismo, el Proyecto introduce innovaciones significativas en el régimen de solvencia mediante la incorporación de conceptos tales como el patrimonio ajustado admisible, el capital de solvencia y el capital mínimo de solvencia, junto con mecanismos de monitoreo permanente y herramientas de regulación temprana destinadas a fortalecer la capacidad preventiva de la supervisión.

La reforma también incorpora modificaciones relevantes en áreas vinculadas con la comercialización de seguros, la utilización de medios electrónicos, la distribución de

productos, el tratamiento de las fianzas y garantías, la protección de los usuarios y la reorganización de las competencias regulatorias entre la Superintendencia de Seguros y el Banco Central del Paraguay. A ello se suma una profunda revisión del régimen sancionatorio, caracterizada por la ampliación de los sujetos pasibles de sanción, el fortalecimiento de la responsabilidad individual de administradores y órganos de fiscalización, el incremento de las multas aplicables a los sujetos supervisados.

No obstante, el estudio también permite advertir que una parte relevante de las instituciones incorporadas por el Proyecto ya había sido introducida progresivamente a través de la regulación emitida por la Superintendencia de Seguros. En consecuencia, uno de los principales aportes de la reforma radica en conferir rango legal a principios y estándares que hasta ahora se encontraban desarrollados principalmente mediante disposiciones reglamentarias.

Al mismo tiempo, algunas cuestiones continúan abiertas a debate y seguramente seguirán siendo objeto de discusión durante el proceso legislativo y la futura implementación de la reforma. Entre ellas destacan el alcance de determinadas facultades regulatorias, el tratamiento de la fianza y garantía y la proporcionalidad de las sanciones previstas en el nuevo régimen.

En definitiva, más allá de las modificaciones que eventualmente puedan introducirse durante su tramitación legislativa, el Proyecto representa un avance significativo en el proceso de modernización del mercado asegurador paraguayo. Su verdadera trascendencia radica no solo en las nuevas instituciones que incorpora, sino también en la consolidación de un modelo regulatorio orientado a la gestión de riesgos, la supervisión prudencial y la estabilidad del sistema asegurador, alineado con las tendencias que actualmente predominan en la regulación internacional del sector.

2. ALCANCES Y OBJETIVOS DE LA REFORMA

2.1. Objetivos de la reforma

Los objetivos de la reforma se encuentran expresamente establecidos en el articulo 1° del Proyecto y permiten apreciar la amplitud de la transformación normativa propuesta.

A diferencia de la Ley N° 827/96, cuyo eje principal estuvo históricamente centrado en la autorización, fiscalización y control de entidades aseguradoras y reaseguradoras, el Proyecto adopta una visión más amplia del mercado asegurador y de las funciones que corresponde ejercer a los órganos de regulación y supervisión.

En este sentido, la propuesta persigue, entre otros fines:

a) Establecer el marco de regulación y supervisión de la actividad aseguradora y reaseguradora, de la actividad realizada por otros operadores de seguros del mercado de seguros y reaseguros, así como de las operaciones vinculadas directa e indirectamente a dichas actividades y de las prestaciones que se enmarquen en la definición de seguro o de reaseguro;

b) Establecer las condiciones de acceso, ejercicio, gobierno corporativo, gestión de riesgos, régimen de solvencia, regularización, fusión, transferencia de cartera y liquidación de aseguradoras y reaseguradoras;

c) Establecer las atribuciones y obligaciones del Directorio del Banco Central del Paraguay y de la Superintendencia de Seguros;

d) Velar por la protección de los derechos de los usuarios del seguro, asi como promover la inclusión y educación aseguradora.

La lectura de estos objetivos muestra que el Proyecto va más allá de una simple actualización de la ley vigente. Incorpora una visión mas amplia de la regulación aseguradora, que incluye la supervisión prudencial, la solvencia, el gobierno corporativo, la conducta de mercado y la protección de los usuarios.

2.2. La reforma de la actividad aseguradora

Como se ha señalado, el Proyecto no introduce modificaciones al régimen jurídico del contrato de seguro, cuyas disposiciones continúan reguladas por el Código Civil. Su objetivo principal consiste en reformar el marco normativo aplicable a la actividad aseguradora y reaseguradora, incorporando nuevas exigencias en materia de supervisión, solvencia, gobierno corporativo, gestión integral de riesgos, protección de los usuarios y funcionamiento del mercado asegurador.

Esta distinción resulta relevante para comprender adecuadamente el alcance de la iniciativa. Mientras la regulación sobre el contrato de seguros permanece inalterada, el Proyecto propone una transformación significativa de las reglas aplicables a los sujetos que participan en el mercado y a los mecanismos mediante los cuales el Estado ejerce sus funciones de regulación y supervisión.

Desde esta perspectiva, la reforma se orienta principalmente a modernizar el régimen jurídico e institucional de la actividad aseguradora, adecuándolo a las exigencias actuales de la gestión de riesgos, solvencia, transparencia y protección de los usuarios.

2.3. Alcance de la reforma

El análisis de los objetivos establecidos en el Proyecto permite identificar cuatro grandes ámbitos de transformación respecto del régimen previsto en la Ley N° 827/96.

En primer lugar, la adopción de un modelo de supervisión basado en riesgos y el fortalecimiento de los mecanismos prudenciales aplicables a las entidades aseguradoras. En Seguro lugar, la incorporación de nuevas exigencias en materia de solvencia, gobierno corporativo, gestión integral de riesgos y control interno. En tercer lugar, el fortalecimiento de la protección de los usuarios y de los mecanismos vinculados con la conducta de mercado. Finalmente, la reforma introduce modificaciones relevantes en materia de comercialización de seguros, distribución, fianzas y garantías, facultades regulatorias y régimen sancionatorio.

2.4. Del modelo tradicional al enfoque basado en riesgos

Una de las innovaciones más relevantes del Proyecto de Ley consiste en la incorporación de un modelo de supervisión basado en riesgos, que representa un cambio significativo con relacion al enfoque adoptado por la Ley N° 827/96.

La legislación vigente fue concebida bajo un esquema de supervisión centrado principalmente en la verificación del cumplimiento de requisitos patrimoniales, reservas técnicas, inversiones admitidas y demás exigencias regulatorias. En consecuencia, la evaluación de las entidades aseguradoras se apoya fundamentalmente en indicadores financieros y controles que reflejan su situación en un momento determinado.

El Proyecto de Ley introduce una perspectiva más amplia, basada en la premisa de que la solvencia y estabilidad de una aseguradora no dependen exclusivamente de la suficiencia de su patrimonio, sino también de su capacidad para identificar, evaluar, gestionar y controlar los riesgos inherentes a su actividad. De este modo, la supervisión deja de enfocarse únicamente en los resultados observables para incorporar el análisis de los procesos, políticas y mecanismos internos destinados a la administración de riesgos.

En este contexto, adquieren especial relevancia aspectos que la Ley N° 827/96 no desarrolla de manera sistemática, tales como el gobierno corporativo, la gestión integral de riesgos y los sistemas de control interno. Asimismo, el Proyecto reconoce expresamente diversas categorías de riesgos propios de la actividad aseguradora, entre ellas los riesgos de suscripción, mercado, crédito, liquidez y operacional, vinculándolas con las exigencias prudenciales aplicables a las entidades supervisadas.

La adopción de este enfoque basado en riesgos constituye una de las transformaciones estructurales mas importantes de la reforma propuestas, ya que proporciona el marco conceptual sobre el cual se sustentan numerosas disposiciones del nuevo régimen y redefine los criterios mediante los cuales la autoridad de control evalúa la situación y el desempeño de las aseguradoras.

3. LA CONSAGRACIÓN LEGAL DEL GOBIERNO CORPORATIVO Y DE LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS

Una de las consecuencias más relevantes del modelo de supervisión basada en riesgos adoptado por el Proyecto de Ley es la incorporación al texto legal de materias que, hasta ahora, habían sido desarrolladas principalmente a través de la regulación administrativa.

En efecto, durante los últimos años la Superintendencia de Seguros impulso un proceso gradual de modernización regulatoria mediante la emisión de disposiciones relativas al gobierno corporativo, la gestión integral de riesgos, el control interno y otros mecanismos orientados a fortalecer la supervisión prudencial de las aseguradoras.

En este contexto, varias de las instituciones contempladas en el Proyecto no constituyen innovaciones complemente nuevas para el mercado asegurador paraguayo, sino que

representan la incorporación a rango legal de principios, estándares y exigencias que ya venían siendo aplicados a través de reglamentaciones administrativas.

Desde esta perspectiva, uno de los principales aportes de la reforma consiste en otorgar mayor jerarquía normativa y estabilidad jurídica a materias que han adquirido una importancia creciente dentro de los modernos sistemas de supervisión. De esta manera, el Proyecto contribuye a consolidad un marco regulatorio más coherente y sistemático para la actividad aseguradora.

4. LA TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE SOLVENCIA

4.1. Del modelo patrimonial tradicional al enfoque basado en riesgo

La solvencia constituye uno de los pilares fundamentales de la regulación aseguradora, en cuanto garantiza la capacidad de las entidades para cumplir sus obligaciones frente a los asegurados y beneficiarios.

La Ley N° 827/96 estructuró el régimen de solvencia sobre la base de herramientas tradicionales como el capital mínimo, el margen de solvencia, el fondo de garantía y las reservas técnicas. Bajo este esquema, la evaluación de la fortaleza financiera de las aseguradoras se concentraba esencialmente en la verificación del cumplimiento de determinados requerimientos patrimoniales y contables.

El Proyecto de Ley mantiene el objetivo de preservar la solvencia de las entidades, pero introduce un cambio de enfoque significativo al vincular las exigencias de capital con los riesgos efectivamente asumidos por cada aseguradora. De esta forma, la suficiencia patrimonial deja de evaluarse exclusivamente desde una perspectiva estática y pasa a integrarse dentro de un sistema mas amplio de gestión y supervisión basado en riesgos.

Esta transformación se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo modelo de supervisión prudencial incorporado por el Proyecto, que procura que la situación financiera de las aseguradoras sea evaluada considerando no solo el volumen de su patrimonio, sino también la naturaleza y magnitud de los riesgos derivados de sus operaciones.

4.2. Nuevos conceptos de solvencia y suficiencia patrimonial

Una de las principales innovaciones del Proyecto consiste en la incorporación de nuevas categorías jurídicas destinadas a medir la fortaleza financiera de las aseguradoras.

Entre ellas se destacan *el patrimonio ajustado admisible, el capital de solvencia y el capital mínimo de solvencia*, conceptos que no se encuentran contemplados en la Ley N° 827/96. *El patrimonio ajustado admisible* representa el monto de los componentes del patrimonio ajustado que cumplan los requisitos para la cobertura de la solvencia de la aseguradora y reaseguradora instalada en el país, mientras que

el *capital de solvencia* es igual a la cuantía que deben mantener en todo momento las aseguradoras o reaseguradoras instaladas en el país para garantizar una capacidad económica-financiera de solventar su gestión, afrontar los riesgos asumidos, otorgar las prestaciones comprometidas, cumplir con las obligaciones contraídas y absorber las perdidas extraordinarias inherentes al negocio emprendido. *El capital de solvencia* se determinará a partir de la estimación de los principales riesgos a los que se enfrentan las empresas en su actividad, los cuales comprenden, como mínimo, los riesgos de suscripción, mercado, crédito y operacional.

A su vez, el *capital mínimo de solvencia* corresponde a la cuantía por debajo de la cual, en caso de continuar la actividad, la empresa estaría expuesta a un nivel de riesgo inaceptable, que pueda afectar los derechos de los tomadores, los asegurados y los beneficiarios. El Proyecto establece que el monto del capital mínimo de solvencia no será inferior al capital mínimo exigido.

Mediante estas herramientas, la reforma procura que los requerimientos patrimoniales reflejen con mayor precisión el perfil del riesgo de cada entidad y su capacidad efectiva para absolver pérdidas derivadas de situaciones adversas.

4.3. Índices de suficiencia de capital y monitorio permanente

Otra innovación relevante es la creación de indicadores específicos para medir de forma continua la situación de solvencia de las aseguradoras y reaseguradoras instaladas en el país.

El Proyecto incorpora los índices de suficiencia de capital de solvencia, construidos sobre la relacion entre el patrimonio ajustado admisible y el capital de solvencia. El índice de suficiente de capital mínimo de solvencia será el cociente entre el patrimonio ajustado admisible y el capital mínimo de solvencia.

Asimismo, de acuerdo con los resultados arrojados por los índices de suficiencia de capital, clasifica la escala de cumplimiento en las siguientes categorías; solvencia estable, insuficiencia leve, insuficiencia grave e insuficiencia muy grave de solvencia.

Este mecanismo introduce herramientas de monitorio mas sofisticadas que las previstas en la legislación vigente y permite una evaluación más temprana de eventuales situaciones de vulnerabilidad financiera.

4.4. Regularización temprana y medidas preventivas.

La transformación del régimen de solvencia no se limita a la incorporación de nuevos requerimientos de capital. El Proyecto introduce, además, mecanismos orientados a la detección temprana y corrección oportuna de situaciones que puedan afectar la estabilidad financiera de las aseguradoras y reaseguradoras instaladas en el país.

En ese sentido, se prevé la adopción de medidas de regularización cuando se verifiquen circunstancias que comprometan o puedan comprometer la solvencia,

liquidez y la adecuada cobertura de las provisiones técnicas o el cumplimiento de otras exigencias prudenciales. Igualmente, la Superintendencia de Seguros podrá requerir la presentación de planes de regularización y disponer de medidas correctivas destinadas a subsanar las deficiencias detectadas y evitar su agravamiento.

De esta manera la actuación de la autoridad de control deja de concentrarse exclusivamente en la constatación de incumplimientos consumados y adquiere un carácter más preventivo, orientado a preservar la estabilidad y continuidad de las empresas supervisadas antes de que se materialicen situaciones de insolvencia o resulte necesaria la aplicación de medidas de intervención mas severa.

Esta orientación constituye una diferencia significativa respecto al régimen establecido en la Ley N° 827/96 y complementa al nuevo modelo de supervisión basada en riesgos que inspira al Proyecto. La finalidad ya no es únicamente reaccionar frente a una crisis, sino también identificar de manera temprana o anticipada las señales de deterioro y promover la adopción de medidas correctivas que permitan restablecer oportunamente la situación de las empresas supervisadas.

5. INTERMEDIACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCTOS DE SEGUROS

La reforma propuesta introduce importantes modificaciones en materia de intermediación, comercialización y diseño de productos de seguros, adecuando de esta forma el marco normativo a las transformaciones experimentadas por el mercado asegurador durante las últimas décadas.

La regulación de la intermediación prevista en la Ley N° 827/96 fue concebida en un contexto en el que predominaban los canales tradicionales de distribución y las relaciones presenciales entre aseguradores, intermediarios y asegurados. Asimismo, los procesos de promoción, contratación y administración del contrato de seguros se desarrollaban principalmente mediante mecanismos convencionales, con una participación limitada de herramientas tecnológicas.

La evolución del mercado asegurador junto con la creciente digitalización de las actividades económicas y financieras puso de manifiesto la necesidad de adecuar el marco regulatorio a nuevas modalidades de comercialización y contratación. En este contexto, el Proyecto incorpora mecanismos orientados a ampliar los canales de distribución, promover la utilización de herramientas tecnológicas y otorgar mayor flexibilidad para el desarrollo y comercialización de nuevos productos.

Una de las innovaciones mas relevantes consiste en el reconocimiento expreso de nuevos canales de distribución y comercialización de seguros. A diferencia del régimen previsto en la Ley N° 827/96, el Proyecto admite la participación de canales alternativos para la promoción y comercialización de productos de seguros. Asimismo, incorpora expresamente la utilización de medios electrónicos en los procesos de promoción y contratación de seguros, adecuando la regulación a las nuevas formas de interacción entre aseguradoras, intermediarios y usurarios.

El Proyecto caracteriza al agente de seguros como la persona física que comercializa contratos de seguros en nombre y por cuenta de una aseguradora mediante un contrato de agencia, mientras que el corredor de seguros es concebido como la persona física o jurídica que desarrolla de manera independiente actividades de intermediación para la celebración de contratos de seguros. Tanto los agentes como los corredores deberán contar con autorización previa de la Superintendencia de Seguros para el ejercicio de sus actividades.

5.1. Del sistema de registración previa al régimen de deposito de planes de seguro.

Otra de las innovaciones relevantes introducidas por el Proyecto se refiere al procedimiento aplicable a los productos de seguros.

Bajo el régimen de la Ley N° 827/96, los planes de seguros, así como sus elementos técnicos y contractuales se encuentran sujetos, como regla general, a un sistema de registración previa ante la autoridad de control antes de ser comercializada.

El Proyecto sustituye este esquema por un régimen de deposito de planes de seguro, mediante el cual las entidades aseguradoras deberán depositar ante la Superintendencia de Seguros la documentación correspondiente con carácter previo a su comercialización, sin que ello implique una autorización administrativa previa del producto.

Esta modificación representa un cambio relevante en el enfoque regulatorio. Mientras el sistema vigente se basa principalmente en un control previo por parte de la autoridad de control, el nuevo modelo asigna una mayor responsabilidad a las aseguradoras respecto del contenido técnico y contractual de los productos que ofrecen al mercado, reservando a la Superintendencia funciones de supervisión y fiscalización posteriores.

La reforma procura favorecer una mayor agilidad en el desarrollo e introducción de nuevos productos de seguros, permitiendo a las compañías de seguros responder de manera más dinámica a las necesidades del mercado, sin perjuicio de las facultades de control que continúan correspondiendo a la autoridad de control.

5.2. Nuevo tratamiento de las fianzas y garantías respecto de la Ley N° 827/96

La Ley N° 827/96 contempla la posibilidad de que las aseguradoras otorguen fianzas o garanticen obligaciones de terceros, siempre que dichas operaciones configuren técnica y económicamente una operación de seguro. Asimismo, el régimen vigente excluye la cobertura de riesgos derivados de operaciones de crédito financiero puro, preservando así a naturaleza del contrato de seguro.

El Proyecto de Ley mantiene este criterio general al conservar la exigencia de que las fianzas y garantías constituyan operaciones de seguro desde la perspectiva técnica

y económica, así como la restricción respecto de operaciones financieras puras. Sin embargo, introduce una regulación considerablemente más amplia y detallada de esta figura mediante el artículo 10, denominado "*Fianzas y Garantías"*.

En efecto, mientras la legislación vigente se limita esencialmente a habilitar este tipo de operaciones dentro de las ramas autorizadas a las aseguradoras, el proyecto incorpora disposiciones específicas relativas al alcance de la cobertura, los supuestos de incumplimiento garantizados la modalidad de ejecución de la garantía, los plazos de pago y los derechos de las partes involucradas.

Entre las principales innovaciones, el Proyecto establece expresamente que la aseguradora o *reaseguradora* podrá responder por el incumplimiento de obligaciones legales o contractuales del tomador, tanto en concepto de cláusula penal como de indemnización por daños y perjuicios, dentro de los límites establecidos en la ley o en el contrato Asimismo, incorpora de manera expresa a posibilidad de emitir fianzas o garantías a primer requerimiento, disponiendo que la obligación garantizada deberá ser satisfecha dentro del plazo previsto en la póliza, el cual no podrá exceder de quince (15) días corridos contados desde la recepción del requerimiento correspondiente.

La incorporación expresa de las garantías a primer requerimiento representa una novedad relevante respecto del régimen vigente, al otorgar reconocimiento legal a una modalidad de garantía caracterizada por la exigibilidad inmediata de la prestación garantizada.

Otra innovación destacable consiste en la facultad conferida a la aseguradora para solicitar medidas cautelares conta el tomador cuando sea requerida para el pago de la garantía. Esta previsión parece ser orientada a fortalecer los mecanismos de recupero frente a eventuales desembolsos realizados por la aseguradora y constituye una herramienta que no encuentra un desarrollo equivalente en el régimen actualmente vigente.

Asimismo, el proyecto amplía los sujetos habilitados para otorgar estas coberturas al incluir expresamente a las reaseguradoras. No obstante, la norma no desarrolla en detalle los aspectos operativos de esta intervención, por lo que su aplicación práctica podría requerir precisiones regulatorias posteriores.

En conjunto, estas modificaciones evidencian una tendencia hacia una regulación mas completa de las fianzas y garantías emitidas por aseguradoras, incorporando elementos propios de las relaciones obligaciones y de garantía. Sin embargo, aun cuando el Proyecto introduce ciertos lineamientos en la materia, no establece una frontera claramente definida respecto de la fianza regulada por el derecho común. Por ello, la delimitación entre ambas figuras probablemente continuará dependiendo, en gran medida, del texto de la cobertura y de las cláusulas contractuales que regulen cada operación en particular.

5.3. Alcance de las modificaciones introducidas

Las reformas en materia de intermediación, comercialización, registro de productos de seguros, fianzas y garantías constituyen una de las manifestaciones más visibles del proceso de modernización del marco jurídico asegurador impulsado por el Proyecto.

Mientras la Ley N° 827/96 fue concebida en un contexto dominado por canales de distribución tradicionales de distribución y mecanismos presenciales de contratación, el Proyecto incorpora herramientas que reconocen una realidad comercial más diversa y tecnológicamente desarrollada. La habilitación de nuevos canales de comercialización, el reconocimiento de medios electrónicos y la sustitución del sistema de registración previa por un régimen de depósito de planes reflejan una orientación regulatoria más flexible, compatible con las dinámicas actuales del mercado asegurador.

Del mismo modo, la regulación más detallada de las fianzas y garantías evidencia la intención de proporcionar un marco normativo más completo para estas operaciones, incorporando reglas específicas sobre su alcance, ejecución y mecanismos de protección de los intereses de empresas aseguradoras.

En conjunto, estas modificaciones procuran fortalecer la capacidad de innovación de las aseguradoras, ampliar el acceso de los usuarios a productos e seguros, adecuar el marco normativo paraguayo a las nuevas formas de comercialización y contratación, y dotar de mayor certeza jurídica a determinadas coberturas de garantía que, bajo el régimen vigente, cuentan con una regulación mucho más limitada.

6. PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS Y CONDUCTA DE MERCADO

6.1. La protección de los usuarios en la Ley N° 827/96

La Ley N° 827/96 se encuentra principalmente orientada a la supervisión prudencial de las aseguradoras y al resguardo de su solvencia. Si bien contiene disposiciones vinculadas con la información al público y determinadas obligaciones aplicables a los intermediarios, no desarrolla un régimen integral de protección de usuarios ni incorpora la conducta de mercado como un ámbito especifico de supervisión.

En consecuencia, las cuestiones relacionadas con la transparencia comercial, la información al consumidor, la atención de reclamos o las prácticas de comercialización han sido reguladas principalmente a través de disposiciones reglamentarias y normas generales de protección al consumidor.

6.2. La incorporación de la conducta de mercado como nuevo eje regulatorio.

Uno de los cambios mas significativos introducidos por el Proyecto consiste en incorporar la protección de los usuarios como parte de los objetivos del sistema regulatorio. La reforma amplía el alcance tradicional de la supervisión aseguradora al incluir principios orientados a promover la transparencia, la adecuada comercialización de productos, la provisión de información clara y suficiente, la atención de reclamos y la educación aseguradora.

Desde esta perspectiva, la supervisión deja de concentrarse exclusivamente en la situación financiera de las entidades para extenderse también a la forma en que

aseguradoras, intermediarios y demás participantes del mercado se relacionan con los usuarios durante las distintas etapas de comercialización y ejecución de los contratos de seguro.

6.3. Vinculación con los nuevos canales de distribución

La incorporación de principios de conducta de mercado adquiere especial relevancia en el contexto de los nuevos canales de distribución contemplados en el Proyecto. La expansión de los mecanismos digitales y modalidades alternativas de comercialización amplía las posibilidades de acceso al seguro, pero también exige mayores estándares de transparencia e información al usuario.

En ese sentido, la protección de los usuarios y la modernización de la intermediación constituyen aspectos complementarios de una misma política regulatoria. Mientras la reforma procura facilitar el acceso a los productos de seguros, también busca garantizar que dicho proceso se desarrolle de manera transparente y compatible con los derechos de los usuarios del seguro.

7. LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY Y LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS.

Una de las innovaciones institucionales más relevantes del Proyecto de Ley consiste en la redefinición de las competencias regulatorias y de supervisión aplicables al mercado asegurador paraguayo.

Bajo el régimen de la Ley N° 827/96, la Superintendencia de Seguros ha desempeñado desde su creación un papel central tanto en la supervisión de las entidades aseguradoras como en el desarrollo de una parte importante de la regulación técnica aplicable al sector. En este contexto, numerosas materias vinculadas con solvencia, gobierno corporativo, gestión de riesgos, control interno e intermediación han sido desarrolladas mediante reglamentaciones emitidas por dicho organismo.

El Proyecto introduce una nueva configuración institucional al atribuir expresamente al Directorio del Banco Central del Paraguay la función de regular el mercado de seguros y reaseguros, reservando a la Superintendencia de Seguros su carácter de órgano técnico especializado encargado de la supervisión, fiscalización y ejecución de las facultades previstas en la ley y en las reglamentaciones dictadas por el Banco Central del Paraguay.

La importancia práctica de esta modificación se ve reforzada por la amplia remisión que el Proyecto efectúa a futuras reglamentaciones en materias esenciales para el funcionamiento del mercado, entre ellas solvencia, gobierno corporativo, gestión integral de riesgos, inversiones, intermediación, protección de los usuarios y conducta

de mercado entre otros. En consecuencia, una parte sustancial del contenido operativo del nuevo régimen dependerá de las disposiciones reglamentarias que sean dictadas con posterioridad a la eventual aprobación de la ley.

Desde esta perspectiva, la reforma no solo moderniza aspectos técnicos de la actividad aseguradora, sino que también redefine la estructura institucional sobre la cual se ejercerán las funciones de regulación y supervisión del mercado asegurador paraguayo. La concentración de la potestad regulatoria en el Directorio del Banco Central del Paraguay supone una modificación relevante respecto del esquema históricamente desarrollado bajo la Ley N° 827/96, en el cual la Superintendencia de Seguros desempeñó un papel central en la elaboración de normas técnicas especializadas. En este contexto, la eficacia del nuevo modelo dependerá, en buena medida, de la adecuada interacción entre el órgano regulador y el órgano técnico especializado encargado de la supervisión del mercado.

8. LA REFORMA DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO

Uno de los aspectos más controvertidos del Proyecto de Ley se encuentra en la reforma del régimen sancionatorio. La propuesta introduce un significativo incremento de las sanciones aplicables a los sujetos sometidos a supervisión, especialmente en materia de multas, lo que ha que generado una importante resistencia dentro del mercado asegurador.

Desde la perspectiva de diversos participantes del sector, las sanciones contempladas en algunos supuestos resultan particularmente gravosas y podrían exceder lo necesario para alcanzar los fines de prevención y disuasión perseguidos por la norma. Esta situación coloca en el centro del debate la necesidad de compatibilizar la eficacia de la supervisión con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben regir el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

8.1. El régimen sancionatorio bajo la Ley N° 827/96

La Ley N° 827/96 reconoce a la autoridad de control facultades amplias para aplicar medidas correctivas y sanciones frente a incumplimientos normativos por parte de las compañías de seguros, reaseguradoras y demás sujetos sometidos a supervisión.

El régimen vigente fue concebido en un contexto regulatorio distinto al actual, caracterizado por un mercado asegurador de menor dimensión y complejidad, así como por un modelo de supervisión concentrado principalmente en aspectos patrimoniales y en el control del cumplimiento de determinadas obligaciones legales y reglamentarias. En consecuencia, las sanciones previstas responden a una lógica esencialmente correctiva, orientada a restablecer el cumplimiento normativo y preservar el adecuado funcionamiento del mercado.

Durante los treinta años de vigencia de la Ley N° 827/96, el sector asegurador paraguayo ha experimentado importantes transformaciones, circunstancia que explica

la revisión integral del sistema de supervisión y de las herramientas sancionatorias contemplada en el Proyecto de Ley. En este contexto, la propuesta incorpora una regulación mas detallada de las infracciones, amplía el universo de sujetos pasibles de sanción y prevé sanciones de mayor intensidad de las actualmente contempladas en la legislación vigente.

Precisamente, el alcance de estas modificaciones y, en particular, la magnitud de algunas de las sanciones económicas previstas, han constituido uno de los aspectos mas debatidos del Proyecto dentro del mercado asegurador, generando discusiones entorno a su adecuación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben orientar el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

Entre las modificaciones propuestas también merece destacarse el tratamiento de la responsabilidad de los órganos de administración y fiscalización. Mientras la Ley N° 827/96 prevé la responsabilidad solidaria de la aseguradora por las multas impuestas a sus directores, representantes y demás sujetos que ejerzan funciones de conducción o control. El Proyecto de Ley prescinde de dicha regla e introduce un régimen de responsabilidad administrativa diferenciado para directores, síndicos, administradores y demás sujetos que ejerzan funciones de conducción o control. Esta modificación se inserta en una tendencia regulatoria orientada a reforzar la responsabilidad individual de quienes participan en la gestión y supervisión de las entidades aseguradoras.

8.2. El incremento de las multas administrativas y su proporcionalidad

Como ya se ha mencionado, uno de los aspectos más debatidos del Proyecto consiste en el significativo incremento de las sanciones pecuniarias aplicables a los sujetos sometidos a supervisión. Mientras la Ley N° 827/96 contempla multas de hasta 1.000 jornales mínimos, el Proyecto adopta como parámetro el salario mínimo legal y prevé sanciones que pueden alcanzar hasta 5.000 salarios mínimos.

La magnitud de este incremento adquiere especial relevancia al compararse con los requisitos patrimoniales exigidos por el propio Proyecto para el ejercicio de la actividad aseguradora. En efecto, el capital mínimo requerido para operar en las ramas de seguros de personas o seguros patrimoniales asciende a Gs.7.000.000.000., de modo que, en determinados supuestos, las multas previstas podrían representar una porción significativa de dicho capital.

Esta circunstancia ha generado debates dentro del mercado asegurador respecto del alcance y proporcionalidad de las sanciones contempladas por la reforma. Las observaciones formuladas se han concentrado, principalmente, en la intensidad de las multas previstas y en su relación con la estructura patrimonial de las entidades supervisadas.

En este contexto, la reforma plantea interrogantes acerca de la forma en que habrán de conciliarse los objetivos de supervisión y cumplimiento normativo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben orientar el ejercicio de la potestad

sancionadora administrativa. La aplicación práctica del nuevo régimen y los criterios que adopte la autoridad supervisora resultarán determinantes para evaluar el alcance efectivo de estas disposiciones.

9. CONCLUSIONES

El análisis del Proyecto de Ley de Seguros permite advertir que la iniciativa trasciende una mera actualización de la Ley N° 827/96 y propone una transformación sustancial del marco jurídico aplicable a la actividad aseguradora en Paraguay. La reforma introduce cambios que alcanzan tanto a los mecanismos de supervisión prudencial como a la estructura institucional del sistema, las exigencias aplicables a los sujetos supervisados y la relación entre los distintos participantes del mercado asegurador.

Uno de los aspectos más relevantes del Proyecto es la adopción de un modelo de supervisión basado en riesgos, que modifica los criterios tradicionalmente utilizados para evaluar la situación de las aseguradoras. La incorporación de conceptos vinculados con la gestión integral de riesgos, el gobierno corporativo y el control interno evidencia una evolución hacia esquemas de supervisión más dinámicos, orientados no solo al análisis patrimonial de las entidades, sino también a la evaluación de los mecanismos implementados para identificar, gestionar y controlar los riesgos inherentes a su actividad.

En consonancia con este nuevo enfoque, el Proyecto introduce una profunda transformación del régimen de solvencia mediante la incorporación de nuevas categorías jurídicas, indicadores de suficiencia patrimonial y mecanismos de monitorio y regularización temprana. Estas herramientas reflejan una concepción mas preventiva de la supervisión, orientada a detectar oportunamente situaciones que puedan comprometer la estabilidad financiera de las entidades y la protección de los asegurados.

La reforma también incorpora modificaciones relevantes en materia de comercialización e intermediación de seguros, adecuando el marco regulatorio a las nuevas formas de distribución y contratación derivadas de la digitalización de la actividad económica. Del mismo modo, la regulación de las fianzas y garantías recibe un tratamiento considerablemente más amplio que el previsto en la legislación vigente, mediante la incorporación de reglas específicas destinadas a dotar de mayor certeza jurídica a estas operaciones.

Por otra parte, la inclusión de la protección de los usuarios y de la conducta de mercado como objetivos expresos del sistema regulatorio pone de manifiesto una ampliación del alcance tradicional de la supervisión aseguradora. La reforma ya no se limita exclusivamente a la preservación de la solvencia de las entidades, sino que incorpora de forma más visible la necesidad de garantizar condiciones adecuadas de transparencia, información y relacionamiento con los usuarios del seguro.

Asimismo, el Proyecto plantea una redefinición de las competencias regulatorias dentro del sistema de supervisión, al atribuir al Directorio del Banco Central del Paraguay un papel más relevante en la producción normativa aplicable al sector. Esta

modificación introduce una dimensión institucional que podría tener una incidencia significativa en la forma en que se desarrollará la regulación aseguradora en el futuro.

Finalmente, uno de los aspectos que probablemente continuará generando mayor debate es la reforma del régimen sancionatorio. La ampliación de los sujetos pasibles de sanción, el fortalecimiento de la responsabilidad individual de directores, síndicos y administradores, la eliminación de la responsabilidad solidaria de las aseguradoras respecto de las multas impuestas a dichas personas y el significativo incremento de las sanciones pecuniarias constituyen modificaciones de gran relevancia, cuya implementación práctica requerirá de una adecuada armonización con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

En definitiva, más allá de los ajustes que puedan producirse durante el trámite legislativo, el Proyecto representa un paso importante en el proceso de modernización de la regulación aseguradora paraguaya. Su principal aporte no radica únicamente en la incorporación de nuevas instituciones jurídicas, sino también en la consolidación legislativa de principios y estándares que durante los últimos años han orientado la evolución de la supervisión del sector. Desde esta perspectiva, la propuesta configura un nuevo marco regulatorio que procura fortalecer la solvencia, la estabilidad y la transparencia del mercado asegurador, adecuándolo a las exigencias de un entorno cada vez más complejo y dinámico.

BIBLIOGRAFÍA

Ley N° 827/96 de Seguros.

Proyecto de Ley de Seguros

Propuesta de modificación al Proyecto de Ley de Seguros elaborada por las Comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, y de Industria y Comercio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación de la República del Paraguay.