

Panamá, 6 de junio de 2000.

Licenciada

Ana Lorena Broce

Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá.

E. S. D.

Licenciada Broce:

A continuación le brindo respuesta a su Nota N°0339 de 17 de abril del 2000, referente al régimen sancionador que le está atribuido a su despacho, respecto de las acciones de los corredores de seguros que violen la ley de seguro y reaseguro.

Interrogante.

Su pregunta específica es:

"¿Concretamente procede el pago de honorarios profesionales a Corredores de Seguros por los negocios en los que actuaron como intermediarios previo a la suspensión de su licencia?"

Antecedentes de Hecho.

Su interesante Consulta se sustenta en los hechos siguientes:

1. Existen Corredores de Seguros que por su conducta alejada del Derecho de Seguro han sido sancionados por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.
2. Estos Corredores antes de la sanción habrían acumulado una serie de derechos al pago de honorarios profesionales producto de la actividad de intermediación de seguros y reaseguros.
3. La normativa legal estatuye que durante la suspensión o medida sancionadora se suspende el pago de honorarios profesionales al ser hallado responsable de violar la ley de seguros y reaseguros.

4. Hoy en día se duda que esta medida este acorde con la normativa jurídica en su conjunto.

Cuestión de Derecho.

La situación de interés jurídico se centra en saber si el poder sancionador de la Administración activa (la Superintendencia de Seguros y Reaseguros) puede alcanzar la esfera de los derechos previamente adquiridos por los sancionados.

La normativa específicamente aplicable.

Para iniciar el estudio propuesto, hay que tener clara la normativa específica aplicable, o sea el artículo ochenta y ocho (88) de la Ley 59 de 1996. Veamos:

"Artículo 88. Ninguna persona natural o jurídica podrá actuar en la República de Panamá como corredor de seguro en ningún acto, transacción o actividad relacionada con el negocio de seguros, sin poseer previamente la licencia a que se refiere esta Ley. Las personas jurídicas que se dediquen al corretaje de seguros sólo podrán actuar por intermedio de personas naturales que tengan licencia de corredor de seguros. Estas personas jurídicas deberán remitir los honorarios que le correspondan a los corredores de seguros - personas naturales, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la fecha en que los recibieron de la empresa aseguradora.

El corredor de seguros (persona natural o jurídica) tiene derecho al cobro de los honorarios completos, de todo negocio que suscriba hasta el vencimiento de la vigencia contratada originalmente, siempre que se hayan pagado las primas correspondientes. En el caso que queden primas pendientes por pagara después del vencimiento de la póliza y éstas sean pagadas, los honorarios profesionales también tendrán que ser pagados al corredor de seguros original, siempre que no haya incurrido en los casos sancionados por el artículo 99 de la presente Ley.

Las compañías de seguros no reconocerán honorarios profesionales, a personas naturales o jurídicas que hayan perdido su licencia para el ejercicio de la profesión". (Destaca la Procuraduría de la Administración)

De la norma transcrita se deja ver que las empresas dedicadas a la actividad no podrían pagar honorarios a los Corredores que definitivamente hayan perdido la condición de idóneos, al perder igualmente de forma definitiva, la Licencia de Corredor.

pero el caso bajo estudio dice relación con el Corredor que provisionalmente haya perdido la condición de idóneo, por habersele suspendido su Licencia. Esto es así, dada la referencia del penúltimo párrafo del artículo 88, al artículo 99 de la Ley 59 de 1996.

En el artículo 99 se sanciona con la suspensión de la Licencia, al Corredor que viole cualquiera de las disposiciones de la Ley seguro y reaseguro.

La doctrina de los derechos adquiridos como limite de la potestad sancionadora de la Administración.

La regla general en Derecho Administrativo es que, la Administración Pública debe respetar los derechos adquiridos, es decir que no debe desconocer la confianza que se coloca en ella y en las situaciones creadas.

El concepto de derecho adquirido ha sido tema de reflexión de innumerables tratadistas, muy especialmente en el campo del Derecho Civil. Por vía de ilustración, resulta pertinente aludir a algunos, bien significativos. Veamos:

Para los hermanos Mazeaud es derecho adquirido, aquel 'que ha entrado definitivamente en un patrimonio, o una situación jurídica creada definitivamente. Consideran que "la necesidad de seguridad esta suficientemente garantizada si el derecho adquirido está amparado". (Lecciones de Derecho Civil, Tomo I).

Merlín define los derechos adquiridos como "aquellos que han entrado en nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden ya quitarnos aquel de quien los tenemos".

Fiore define el derecho adquirido como "el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse integralmente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho, pero que no ha sido consumado enteramente antes de haber comenzado a entrar en vigor la ley nueva", y agrega, que "lo pasado, que queda fuera de la ley, es el derecho individualmente adquirido, en virtud de una disposición de la antigua ley antes vigente".

En opinión de la doctrina más autorizados los derechos adquiridos no son más que las facultades legales regularmente ejercidas y de las cuales se tiene certeza de su ejercicio. Es pues una situación jurídica concreta, ya atribuida y ganada.

Siguiendo la definición de Fiore, estimamos que la noción de derechos adquiridos significaría que, la adquisición de los derechos llega a ser el derecho reconocido de percibir una remuneración, antes de la sanción impuesta por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, ya que en aquel tiempo, se tenía el derecho y la idoneidad para generar tales ingresos u honorarios.

Aplicación de la doctrina de los derechos adquiridos en el asunto consultado

La situación de derecho inserta en la situación planteada, es saber si la potestad sancionadora de la Administración puede penetrar hasta los derechos adquiridos por el sancionado, a fin de que se haga cumplir una disciplina ejemplarizante y que propicie una mejor práctica en la actividad comercial de la venta de seguros.

Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, descrito en el artículo cuarenta y tres (43) del Estatuto Constitucional en donde se afirma que: "Las leyes no tienen efectos retroactivos, excepto las de orden público o interés social cuando en ellas así se expresen ...". Por esta razón se entiende que los actos de la Administración, que son meras aplicaciones de la ley, no pueden tener la característica que tampoco tiene la ley: la posibilidad de aplicarse hacia el pasado, en tanto que se afecte los derechos adquiridos por las personas. Amén de que, en el caso en estudio la Ley cincuenta y nueve (59) del veintinueve (29) de julio de mil novecientos noventa y seis (1996), tampoco afirma ser de orden público o interés social.

Así pues, un acto administrativo posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo el imperio de una ley. La Administración en la esfera patrimonial del trabajador, no puede interferir so pretexto de garantizar el interés público ni en la disciplina económica.

Principio de interpretación conforme a los preceptos y principios constitucionales.

Ahora bien podría suscitarse la pregunta de por qué aplicar en el ámbito de actuación regular de la Administración, los preceptos constitucionales directamente. La respuesta está dada, en Panamá, por la formulación doctrinal y la jurisprudencia.

Ha sido el maestro español Eduardo García de Enterría quien interpretando los Fallos del Tribunal Constitucional, y el precepto constitucional, arriba a la conclusión de que, la Carta Política tiene efectos directos en la actividad de la Administración ya que, en las Constituciones no existen normas programáticas, sino que ellas son normas, y como tales no son programas, que no son documentos retóricos, que no son manifiestos, sino un conjunto de preceptos jurídicos, y además del máximo valor¹. Por esta razón los derechos consagrados en la Carta Magna, a favor de las personas, son absolutamente eficaces por sí mismos y por ello vinculan sin más, a todos los Poderes Públicos. Por ello, antes de la actuación de la Administración, esta se debe cuestionar, en el sentido de ver si afectara un derecho constitucionalmente reconocido, y de ser así, proceder conforme a los preceptos de la Constitución. La Administración pues, tiene el deber y la obligación de interpretar previamente, mediante una interpretación conforme, la

¹ Sobre esto ver García de Enterría, Eduardo., Hacia una nueva Justicia Administrativa., Editorial Civitas., Madrid. España., 1992., Pagina 48.

acomodación de todo actuar activo u omisivo, al ordenamiento constitucional, como condición previa a su aplicación.

En cuanto a la jurisprudencia local, luego de los Fallos de catorce (14) de enero y primero (1) de febrero de mil novecientos noventa y uno (1991), de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, rige este principio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución Política².

Derechos adquiridos y la protección del patrimonio de los Corredores de Seguros.

Por eso cuando se habla de derechos adquiridos o derechos o situaciones personales de los trabajadores, no son aplicables los criterios que tratan de enfrentar el interés público disciplinario o sancionador, con los derechos patrimoniales de los empleados, en este caso específico a los Corredores de Seguros. Aquí no se contraponen el Poder de Policía económica del Estado y los Derechos patrimoniales del trabajador.

En estos supuestos la Administración no tiene competencia de afectar los derechos adquiridos, porque entonces no se discute un interés público, ni el servicio público, ni el derecho económico de la Administración, ni los derechos de los consumidores del servicio de seguro, ni nada en lo que tiene privilegio la Administración; si no simplemente el "derecho patrimonial" del trabajador intermediario de seguros que aportó su servicio a la utilidad pública del negocio mercantil.

Conclusión particular.

Lo principal de la situación jurídica del trabajador consiste en el sustratum constitucional de protección del patrimonio. Por ello la Administración activa está obligada a mantener en su actuación, los principios constitucionales de protección de la propiedad privada. Toda desviación en la aplicación de estos principios afecta ese principio constitucional de incuestionable vigencia.

Por lo expuesto, a pesar de lo necesario que son las normas de disciplina y de evaluación y regulación de la actividad probada, con implicaciones públicas, como la venta de seguros, no es dable a la Administración penetrar en los derechos que se han hecho propios, de acuerdo con la ley. Esta afirmación es la lógica consecuencia de la defensa del precepto constitucional que consagra el respeto a la propiedad.

De lo expuesto se infiere, que las afirmaciones de su Despacho, parecen indicar que estamos frente a la aplicación directa de dos derechos provenientes de la Constitución

² También la sentencia del veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos noventa y uno, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia afirma la vigencia del principio de interpretación de todo el ordenamiento (incluido el administrativo-legal) de conformidad con la Carta Política.

Política, a saber: el derecho al patrimonio previamente adquirido, y el derecho a que la Administración no aplique de forma retroactiva una sanción de orden económico.

Finalmente, podemos afirmar que sí procede el pago de los honorarios profesionales a los Corredores de Seguros por los negocios en los que hayan actuado como intermediarios, previos a la sanción de suspensión de la Licencia de Corredor, a que hubiese dado lugar.

Con la pretensión de haber colaborado con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Atte. **Alma Montenegro de Fletcher**
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMde F/15/hf.