

4 de marzo de 1996.

Licenciada
ESILDA G. DE CAMACHO
Superintendente de Seguros y
Reaseguros.
E. S. D.

Licenciada Camacho:

Luego de haber cumplido con el requisito de la opinión legal sobre el punto consultado, recibida en este Despacho el día 13 de febrero del año en curso, procedemos a absolver su Nota 389-DSR, fechada el 10 de diciembre del pasado año, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre lo siguiente:

"Una vez que la Ley 55 de 20 de diciembre de 1984, entró en vigor aquellas personas que habiendo adquirido el derecho a ejercer la actividad de conformidad al Decreto Ley 17 de 1956; fueron suspendidas o canceladas hasta que cumplieran en este requisito, el cual establece que se debe cumplir con el artículo 288 de la Constitución referente a que para ejercer el comercio al por menor, los extranjeros deben estar nacionalizados.

Toda vez que algunas personas que tenían muchos años de ejercer la profesión, fueron suspendidas durante el período 90-94, por no haber cumplido con este requisito (no estar naturalizado), hemos considerado prudente conocer su opinión experta para estar seguros que estamos actuando dentro del marco de la Ley."

Procederemos de inmediato a dar respuesta a su interrogante:

En primer lugar, veamos los requisitos que exigía el Decreto Ley 17 de 1956, para otorgar la Licencia de Corredor de Seguros antes de la vigencia de la Ley 55 de 1984.

El artículo 59 contemplaba los siguientes requisitos:

"a) Ser ciudadano panameño domiciliado en la República o extranjero con cinco (5) años, por lo menos, de igual domicilio; ser mayor de edad; estar en pleno goce de sus derechos civiles; observar buena conducta y no padecer de enfermedad contagiosa.

b) Acompañar a la petición certificado de examen expedido por una Junta Examinadora de Corredores de Seguros cuya constitución, atribuciones y funcionamiento se señalan en este Decreto Ley.

Parágrafo: Para la expedición de la licencia de corredor de seguros serán válidos los certificados expedidos por el sindicato de Corredores de Seguros de Panamá antes de la vigencia de este Decreto Ley.

c) Haber constituido y mantener, a favor del Gobierno Nacional, una fianza de mil balboas (B/. 1,000.00) en efectivo, en bonos del Estado, o en garantía hipotecaria, prendaria o de compañía de seguros para responder ante el Gobierno por las sanciones que se le impongan de conformidad con este Decreto Ley.

El Superintendente de Seguros podrá otorgar licencia a las personas jurídicas que ejerzan las actividades de corredor de seguros por medio de corredores debidamente autorizados, pero ninguna compañía de seguros podrá ser dueña, socia o accionista de tales personas jurídicas."

A su vez la Ley 55 de 1984, derogó el Decreto Ley 17 y estableció los siguientes requisitos, para obtener la licencia de Corredor de Seguros:

"ARTICULO 62: La licencia de que tratan los artículos 60 y 61 se expedirá previa aprobación de que tanto las personas naturales como los representantes legales de las personas jurídicas llenan los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano panameño domiciliado en la República de Panamá, o extranjeros quien llenen los requisitos del artículo 288 de la Constitución Nacional.

b) Ser mayor de edad, estar en pleno goce de sus derechos civiles, y presentar tres (3)

certificados de buena conducta y honorabilidad expedidas por empresas aseguradoras o, por miembros de los gremios profesionales de corredores de seguros, o por funcionarios públicos con mando y jurisdicción.

c) Historial policivo, comprobado mediante certificación del Departamento Nacional de Investigación (DENI).

ch) No padecer enfermedad contagiosa, mediante certificación médica.

d) (Este literal fue declarado inconstitucional mediante Fallo de 2 de agosto de 1985, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

e) No ser empleado de Compañía de Seguros o Reaseguros, de Instituciones Bancarias, Fiduciarias, Financieras, Crediticias, y no ser ni Ajustador ni Inspector de Averías.

f) Presentar 2 cartas de referencias personales de Gerentes de Compañías de Seguros que operen legalmente en la República de Panamá.

g) Presentar el certificado expedido por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros que acredita que ha aprobado los exámenes de que trata esta Ley, y la constancia de haber constituido la fianza establecida por la misma.

Parágrafo: Todas las licencias deberán ser renovadas cada año en la forma que determine la Superintendencia de Seguros y Reaseguros. En caso de que una persona con licencia vigente, incurra en las prohibiciones señaladas en los artículos (d) y (e) antes mencionados dichas licencias serán suspendidas hasta que se ajuste a lo dispuesto en esta Ley."

El contenido del artículo 288 de la Constitución Política, al cual hace alusión al artículo 62 de la Ley 55 de 1984, es del siguiente tenor literal:

"ARTICULO 288: Sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1. Los panameños por nacimiento.
2. Los individuos que al entrar en vigencia esta Constitución estén naturalizados y sean casados con nacional panameño o panameña o tengan hijos con nacional panameño o panameña.
3. Los panameños por naturalización que no se

encuentren en el caso anterior, después de tres años de la fecha en que hubieren obtenido su carta denitiva.

4. Las personas jurídicas nacionales o extranjeras y las naturales extranjeras que a la fecha de la vigencia de esta Constitución estuvieron ejerciendo el comercio al por menor de acuerdo con la Ley.

5. Las personas jurídicas formadas por panameños o por extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo, y también las que, sin estar constituidas en la forma aquí expresadas, ejerzan el comercio al por menor en el momento de entrar en vigencia esta Constitución. Los extranjeros no autorizados para ejercer el comercio al por menor podrán, sin embargo, tener participación en aquellas compañías que vendan productos manufacturados por ellas mismas.

Ejercer el comercio al por menor significa dedicarse a la venta al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles o cualquiera otra actividad que la Ley clasifique como perteneciente a dicho comercio.

Se exceptúan de esta regla los casos en que el agricultor o fabricante de industrias manuales vendan sus propios productos. La Ley establecerá un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que quienes de acuerdo con este artículo no puedan ejercer el comercio al por menor, lo hagan por medio de interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta".

Una vez transcritas las normas sometidas a nuestra consideración nos permitimos hacer los siguientes comentarios:

En primer lugar observamos que el artículo 59 del Decreto Ley de 1956, contemplaba los requisitos que tenían que cumplirse para ser acreedores de la Licencia de Corredor de Seguros; disposición que rige hasta el 25 de diciembre de 1984, ya que un día después comienza a regir la Ley 55 de 1984.

Este artículo permitía que extranjeros con 5 años de domicilio en Panamá, se dedicasen al oficio de Corredor de Seguros.

Posteriormente, se dicta la Ley 55 de 1984, que impone a los extranjeros aspirantes a Corredores de Seguros el cumplir con los supuestos del artículo 288 de la Carta Política.

Este artículo señala, entre otros supuestos, que sólo podrán ejercer el comercio al por menor los extranjeros que a la fecha de la vigencia de la Constitución, 11 de octubre de 1972, estuviesen ejerciendo el comercio al por menor de acuerdo con la Ley .

Se dan dos períodos de aplicación del Decreto Ley 17 de 1956, antes de la vigencia de la Constitución de 1972, y posterior a la vigencia de la misma, es decir hasta el 25 de diciembre de 1984, última fecha en que estuvo vigente el mencionado Decreto Ley.

Pareciera que la duda de la eficacia del Decreto Ley 17 de 1956, surge después de la vigencia de la Constitución de 1972, por el contenido del artículo 288 de la misma. Sin embargo, tal confusión es sólo aparente, ya que todas las licencias otorgadas durante este período al amparo del Decreto Ley 17, son perfectamente legales. Veamos el por qué:

En primer lugar las licencias que fueron otorgadas a Corredores de Seguros antes de la vigencia de la Ley 55 de 1984, bajo el amparo del Decreto Ley 17 de 1956, y cumpliendo todos los requisitos exigidos por éste, constituyen derechos adquiridos que no pueden perderse bajo el imperio de la nueva Ley.

El Código Civil en el artículo 21 señala que el "derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargos prevalecerán las disposiciones de la nueva ley."

Sobre este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 7 de junio de 1993, nos brinda el siguiente concepto:

"La doctrina resume el concepto de derecho adquirido, en los siguientes términos:

... es aquel respecto del cual se han satisfecho todos los requisitos exigidos por la Ley en vigencia para determinar su adquisición y consiguiente incorporación al patrimonio del adquirente. Este concepto se refiere a la existencia y unidad conceptual del derecho; no se extiende, en cambio, a su contenido de poderes o facultades, o al modo de ejercicio de éstos, salvo que el ejercicio de alguna de ellas se haya convertido en un derecho concreto." (Dr. Roberto A. Rovere, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1982, pág 285).

En segundo lugar, la aplicación de la Ley 55 de 1984, en este sentido, no es en efecto retroactivo, ya que la misma en ninguno de sus artículos señala que se aplicará en tal efecto.

Consideramos que la misma cumple con lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil, el cual contiene la siguiente prohibición:

"Artículo 3: Las Leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de Derechos Adquiridos."

Es más, dicha Ley al referirse a los requisitos que deben cumplirse en el otorgamiento de las Licencias de Corredor de Seguros (art.62), no señala que los mismos son de aplicación retroactiva, es más en su último artículo (115), señala que entrará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, es decir a partir del 26 de diciembre de 1984.

En cuanto a la legalidad de las licencias otorgadas durante el período posterior a la vigencia de la Constitución de 1972, las mismas se presumen ajustados a Derecho ya que se concedieron bajo la vigencia del Decreto Ley 17 de 1956, cumpliendo lo preceptuado en el artículo 59 de dicha excerta.

Referente al Decreto Ley 17 de 1956, si se contrapone o no con lo estatuido en el artículo 288 de la Constitución Nacional, en cuanto al ejercicio del comercio al por menor por extranjeros sin que cumplan con el precepto constitucional, es importante señalar que las normas de menor jerarquía que se encuentran en esta situación prevalecen hasta que la Honorable Corte Suprema de Justicia lo señale expresamente, ello en atención a la función de guardiana de la integridad de la Constitución Política que le ha sido conferida por mandato Constitucional. (v. art.203)

Sobre este tema tan interesante, nos permitimos transcribir lo pertinente del Fallo del Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia, de fecha 15 de enero de 1987, que contempla lo siguiente:

"... Por otro lado, el señor Procurador de la Administración pide a la Corte que" deslinde, por razones didácticas para el campo jurídico, si -de ser una norma o acto jurídico anterior-incompatible con las normas de una Constitución emitida con posterioridad, como sería la vigente, aquéllos resultados o no derogados por el mandato expreso contenido en el artículo 311 de la misma, que al efecto expuso:

"ARTICULO 311: Quedan derogados todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, salvo las relativas a la patria potestad y alimentos, las cuales seguirán vigentes en las partes que sean contrarias a esta Constitución por un término no mayor de doce meses a partir de su vigencia."

La anotación del señor Procurador de la Administración es importante para el derecho constitucional patrio como él lo advierte, de aceptarse que están derogadas en forma expresa las normas anteriores que devinieron contrarias al Estatuto Constitucional al aprobarse la Constitución de 1972, entonces se producirá sustracción de materia en el evento de que tales normas se impugnan por inconstitucionales con base en la Carta Política de 1972, como en el presente caso.

Tres sistemas regulan la solución de los conflictos entre la Constitución y las normas jurídicas de jerarquía inferior:

1) el de la libre interpretación de los jueces; 2) de la potestad centralizada en un Tribunal designado para declarar la incongruencia; y 3) el de la potestad centralizada en la Corte Suprema de Justicia como organismo de Derecho Público al cual se confía la guarda e integridad de la Constitución. Este último es el sistema que rige en nuestro Derecho Constitucional.

Conforme al sistema de la potestad centralizada en la Corte Suprema de Justicia como guardiana de la integridad de la Constitución, la colisión o incongruencia de una norma o acto de inferior rango con el Estatuto Fundamental no opera de pleno derecho sino que requiere de la declaratoria expresa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conforme lo señala el numeral 1o. del artículo 203 de la Constitución Política.

De manera que mientras no se produzca un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal Constitucional, todas aquellas normas que parecieran pugnar con la Constitución siguen subsistiendo." (Subrayado nuestro)

Con la transcripción del Fallo, queda aclarado el punto sobre la vigencia de los actos que se dieron con fundamento en el artículo 59 del Decreto Ley 17 de 1956.

Por tanto, no ha sido correcta la decisión de suspender la Licencia de Corredores de Seguros a aquellos extranjeros que la obtuvieron antes de la vigencia de la Ley 55 de 20 de diciembre de 1984, ya que los actos administrativos que las concedieron no han sido declarados ilegales, ni el Decreto Ley 17 de 1956, en su vigencia fue declarado inconstitucional.

Por tanto la Ley 55 de 1984, rige a partir de su promulgación, es decir, el 26 de diciembre de 1984, por tanto deberá ser aplicada en cuanto a su contenido, a partir de la fecha ya señalada.

Otro aspecto que consideramos importante mencionarles, aún cuando no es objeto de la Consulta, es que el literal ch) del artículo 2 de la Ley, el cual contiene el concepto de "Corredor de Seguro", fue declarado inconstitucional a través del Fallo de 8 de octubre de 1985, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, actualmente no existe en la Ley una definición conceptual del corredor de seguro.

En ese mismo fallo fue igualmente declarado, inconstitucional el inciso 2o. del artículo 78 de dicha Ley.

Para finalizar queremos agregar, que todos estos corredores de seguros que obtuvieron su licencia antes de la vigencia de la nueva ley, no deberán cumplir con los requisitos que se exigen en la nueva ley; sin embargo, deberán someterse al resto de los requerimientos que exige la Ley 55 de 1984.

Esperamos de esta forma haber satisfecho las interrogantes de su interesante consulta.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

12/AMdeF/cch.