

CARLOS H. CUESTAS (Secretario General)

Advertencia

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO MANUEL BERMUDEZ, EN REPRESENTACIÓN DE RICHARD MATTFELDT, CONTRA EL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 1137 DEL CÓDIGO JUDICIAL. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, CUATRO (4) DE FEBRERO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	4 de febrero de 2004
Materia:	Inconstitucionalidad
	Advertencia
Expediente:	1121-03

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el doctor Manuel Bermúdez, en representación de Richard Mattfeldt, contra el numeral 2 del artículo 1137 del Código Judicial.

En esta etapa procesal le corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia revisar si el libelo presentado cumple con los requisitos de admibilidad.

Con relación a los hechos de la demanda, el demandante no expone con claridad cuáles son los cargos de injuricidad constitucional que le atribuye al acto censurado. Es así, ya que solo se limita en manifestar su desacuerdo con el proceso legal de lanzamiento con retención de bienes instaurado por Saul Faskha contra Fundación Universidad Panamericana que, al parecer, le ha sido adverso.

En el mismo error incurre al sustentar la supuesta violación del numeral 2 del artículo 212 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por omisión. Y es que todo parece indicar que el demandante pretende justificar a través de esta acción constitucional su negligencia de sustentar, en tiempo oportuno, un recurso de apelación anunciado.

Por las deficiencias advertidas, esta Superioridad considera que lo que corresponde es declarar la no admisión de esta acción constitucional.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la advertencia de la inconstitucionalidad interpuesta contra el numeral 2 del artículo 1137 del Código Judicial.

Notifíquese y archívese.

WINSTON SPADAFORA FRANCO

JOSÉ A. TROYANO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- GRACIELA J. DIXON C. --
ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

AVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR ARIAS, FABREGA & FABREGA EN REPRESENTACION DE ECONO-FINANZAS, S. A. CONTRA EL ARTICULO N 36 DE LA LEY 59 DE 29 DE JULIO DE 1996, DENTRO DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MELVA BEITIA MORALES, DARIO ESPITIA RODRIGUEZ Y OTROS ANTE LA SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS . PONENTE: VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ. PANAMA, DIECIOCHO (18) DE FEBRERO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Virgilio Trujillo López
Fecha:	18 de febrero de 2004
Materia:	Inconstitucionalidad
	Advertencia
Expediente:	826-01

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Advertencia de Inconstitucionalidad presentada por ARIAS, FABREGA & FABREGA en representación de ECONO-FINANZAS, S.A., contra el artículo 36 de la Ley 59 de julio de 1996, por el cual se

Reglamentan las Entidades Aseguradoras, Administradoras de Empresas y Corredores o Ajustadores de Seguros y, la Profesión de Corredor o Productor de Seguros.

NORMAS LEGALES CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE SOLICITA:

El texto completo de la norma advertida, dice:

“Artículo 36: Los clientes de los bancos privados y estatales, compañías financieras, fiduciarias, crediticias y de agencias de automóviles, tendrán la libertad para elegir y designar a sus compañías de seguros y a sus corredores de seguros (personas naturales o jurídicas) en aquellas transacciones donde se requiere la contratación de cualquier tipo de seguro.

Los clientes de las instituciones antes mencionadas también podrán optar, libremente, por ingresar con el corredor de su preferencia a los seguros colectivos que estas instituciones tengan en vigor, o presentar el equivalente de seguros individuales. En ningún momento podrá condicionarse el enrolamiento en dichos seguros a recargos o condiciones especiales en perjuicio del asegurado.

La Superintendencia dejará sin efecto cualquier disposición contraria a lo dispuesto en este artículo. (el subrayado es nuestro).

El recurrente considera que dicha disposición legal es violatoria de los artículos 2 y 207 de la Constitución Política de la República de Panamá.

El artículo 2 de la Constitución Nacional ha sido infringido en concepto de violación directa por omisión. Dicho artículo es del tenor siguiente:

“Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.”

La disposición transcrita, según señala el proponente de esta advertencia, consagra el principio constitucional de la separación de las funciones estatales; constituyéndose en el pilar más importante sobre el cual se han construido las democracias modernas.

Según este principio, continúa expresando, la función jurisdiccional, es decir, la función de administrar justicia, debe ser ejercida de manera exclusiva por el Órgano Judicial, libre de intromisiones por parte de otros órganos del Estado.

Agrega la censura que, el último inciso del artículo 36 de la Ley 59, al otorgar a un ente administrativo como lo es la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, la facultad de dejar sin efecto actos que contraríen lo dispuesto en dicho artículo, viola la citada norma constitucional, pues le atribuye al mencionado ente administrativo una función claramente jurisdiccional.

Relata el accionante que, en el caso concreto que da origen a esta advertencia se puede apreciar que la actuación de la Superintendencia se inicia por diversas quejas que presentaron un grupo de particulares en contra de Econofinanzas. Dichos particulares formularon la pretensión de que ciertas cláusulas del contrato de préstamo con garantía sobre bien mueble utilizado por Econo-Finanzas, S.A. es violatorio del artículo 36 de la ley 59, y que por consiguiente, dichas partes deben ser anuladas. En oposición, manifiesta el peticionario que si la Superintendencia decreta la nulidad de ciertas partes del referido contrato, tal decisión habrá involucrado el ejercicio de una actividad claramente jurisdiccional, lo cual atenta contra el principio antes dicho, tal como se desprende del artículo 2 de la Constitución.

Consecuentemente, estima el recurrente que, aun haciendo abstracción del hecho que el trámite ante la Superintendencia de Seguros involucra una controversia entre particulares, a su juicio, la potestad de decretar la nulidad de un contrato o de partes del mismo, constituye una actividad jurisdiccional, que desde el punto de vista constitucional sólo puede ser ejercida por un tribunal.

En efecto, la declaración de nulidad de un acto privado involucra una aplicación del derecho a un caso particular que requiere la emisión de un delicado juicio sobre la interrelación que existe entre la norma de derecho abstracto y el acto particular. Dicha actividad, por su complejidad, debe quedar reservada al Órgano Judicial, donde existen los funcionarios con la capacidad y la idoneidad para llevarla a cabo, quienes además aplicarán procedimientos que garantizan a las partes la defensa adecuada de sus derechos.

Igualmente, el recurrente considera que el artículo 36 de la Ley 59 viola el artículo 207 de la Constitución Nacional, en concepto de violación directa por omisión. Dicho artículo es del tenor siguiente:

“Artículo 207: Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquéllos.”

Refiriéndose al significado del artículo 207 de la Constitución Nacional, el Pleno de la Corte Suprema, en sentencia de 14 de octubre de 1991, manifestó lo siguiente:

“Para otros la garantía primera de la independencia radica en la exclusividad de la función de juzgar que corresponde a este Órgano del Estado, que lo lleva a ejercer una tutela completa de los derechos justiciables de los asociados”.

Considera el accionante que la consideración de este último principio es a lo que realmente se contrae esta actuación.

En tal sentido expresa, que el principio de la separación de poderes, ‘no podría ser vulnerado ni siquiera por la aprobación de leyes que, aún habiendo sido dictadas bajo el amparo de la soberanía legislativa que corresponde a otro órgano del Estado, interfirieran en el ámbito judicial para trastocar el principio antes dicho, mediante la atribución a entes no judiciales de la facultad de administrar justicia’.

La atribución de competencia a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros para decretar nulidades, consignada en el último inciso del artículo 36 de la Ley 59, claramente atenta contra el principio de la independencia del Órgano Judicial plasmado en el artículo 207 de la Constitución Nacional, y contra su importante corolario de la exclusividad de la función jurisdiccional en manos del Órgano Judicial.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Esta procuraduría, no comparte los argumentos jurídicos planteados por el demandante.

El artículo 2 de la Carta Magna consagra el principio de la separación de los poderes del Estado, a través del cual, las funciones de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial son ejercidos separadamente pero en armónica colaboración entre sí.

La tesis del actor de que la potestad de decretar la nulidad de actos privados constituye el ejercicio de una función netamente jurisdiccional, no atiende las innovaciones actuales, que hacen referencia al poder sancionador de la Administración, insertas en el artículo 36 de la Ley 59, las cuales, precisamente por tratarse de una ley especial, son perfectamente aplicables, ante cláusulas y acciones contractuales como el caso que motiva la presente advertencia de inconstitucionalidad, donde se prohíbe o delimita la libertad de

escoger a la compañía de seguros y a sus corredores. El dejar sin efecto cualquier disposición contraria a lo dispuesto en el artículo 36 in comento, no significa que se vulnere el principio receptado en el artículo 2 de la Constitución Nacional, de la separación de los poderes públicos, así como tampoco la función jurisdiccional de administrar justicia.

A fin de que exista libertad en la acción pública, es necesario respetar la autonomía e independencia de la Administración y su libre actividad, sin descuidar lo que establece el principio de la separación de los poderes públicos.

Es importante destacar que siendo el derecho administrativo autónomo e independiente, se le permite establecer normas especiales para el correcto funcionamiento de la administración, tal y como se colige del contenido del inciso final del artículo 36, el cual no atenta contra el principio de la independencia del órgano Judicial contenida en el artículo 2 y 207 de la Constitución Nacional como afirma el accionante, al no existir intromisión por parte de un Órgano del Estado, en las actuaciones de otro.

DECISIÓN DE LA CORTE:

Como se puede apreciar, el recurrente estima que el último inciso del artículo 36 de la Ley 59 de 1996 es violatorio de los artículos 2 y 207 de la Constitución Nacional, ya que a través de esta norma, se le atribuye a una entidad administrativa, una potestad jurisdiccional.

La Corte comparte el criterio expuesto por la Procuradora de la Administración sobre éste particular, pues la interpretación que se le debe dar a cada uno de los mencionados artículos, no debe ser de manera absoluta.

Cada uno de los órganos del Estado tiene sus propias y específicas funciones; lo que no es motivo, para negar que hoy en día se ha dotado a la Administración de un poder sancionador, en atención a razones y necesidades sociales, económicas, políticas, culturales y de muy diversa índole. Lo que indica que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros no ejerce funciones jurisdiccionales propiamente tales, sino funciones acorde a su creación, papel y objetivos claramente definidos.

En relación a lo antes indicado, podemos señalar que situación semejante a la establecida en el último inciso del artículo 36 de la Ley 59 que dice: “La Superintendencia dejará sin efecto cualquier disposición contraria a lo dispuesto en este artículo”; se presenta reflejada conforme a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-Ley 9 de 1998, mediante el cual se crea la Superintendencia de Bancos y que es del tenor siguiente:

“Artículo 142: NULIDAD DE CLAUSULAS EN CONTRATOS DE ADHESIÓN. Para los efectos de lo dispuesto en el Artículo 34 de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996 se considerarán nulas, en los contratos bancarios de adhesión, las estipulaciones que impliquen renuncia o disminución de un derecho reconocido en esa ley y sus modificaciones o reglamentaciones. Quedan excluidas de los efectos de dicha causa de nulidad aquellas cláusulas que impliquen renunciaciones de derechos o trámites, expresamente permitidas por otras leyes”.

También se puede agregar, que el artículo 10 de la ley 59 de 1996 permite a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros aplicar sanciones que procedan de acuerdo con las disposiciones de la presente ley. De lo anterior, podemos inferir que lo que establece el artículo 36 de la mencionada ley, es una de las diferentes sanciones que puede imponer.

Resulta conveniente y apropiado indicar que en Panamá se acepta y se sigue el criterio que plantea que la Administración de Justicia se subdivide en dos grandes vertientes, a saber: el judicial - ordinario, en el que la función jurisdiccional es ejercida por el Órgano Judicial con la estrecha colaboración del Ministerio Público. La primera de estas divisiones está integrada por la jurisdicción civil, constitucional, penal y contenciosa - administrativa. La segunda clasificación o división, se le denomina, administrativo-extraordinario, en donde la administración de justicia se ejerce por otras autoridades y entidades públicas.

Esa facultad sancionadora otorgada a la administración permite o posibilita, pese a su existencia, que pueda cuestionarse, revocarse e incluso impugnarse eficazmente en el ente jurisdiccional, como garante de la autonomía definitiva de las controversias.

La facultad sancionadora de la administración no es una potestad reconocida solamente en la legislación panameña, sino que la doctrina internacional ha dedicado parte de su estudio, al tema en cuestión. Lo expuesto, se puede verificar en las citas que a continuación se detallan:

“Doctrinalmente se entiende por poder o potestad disciplinaria-llamada también punitiva o sancionadora- la capacidad o competencia que tiene la Administración para exigir obediencia y disciplina, mediante el ejercicio del mando, a los servidores públicos, en cuanto al ejercicio de la función pública que éstos desempeñan.

....

También la Administración Pública exige disciplina a los particulares. Para distinguirla, la doctrina la llama potestad correccional. Se ejerce en desarrollo del llamado ‘poder de policía’.....

Tal potestad está instituida por razones de disciplina y de eficiencia en el servicio público y en el ejercicio de la función administrativa”. (RODRÍGUEZ, R Gustavo Humberto. Derecho Administrativo General, edición actualizada, Santa Fe de Bogotá, 1995).

Agrega la doctrina:

“La potestad sancionadora de la Administración es la atribución que le compete a ésta para interponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por acción de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración.....

De lo expuesto deriva que a la potestad sancionadora se le subdivide en correctiva y disciplinaria, respectivamente según que ella se dirija al administrador o al funcionario o empleado. La potestad sancionadora, en su aspecto correctivo, es de carácter externo.....

El fundamento de la potestad sancionadora es fácilmente comprensible: la compleja labor de la Administración no podría cumplirse sin la existencia de una fuerte disciplina externa e interna; de lo contrario la Administración hallaríase indefensa y condenada al desorden”. (MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Quinta Edición, Buenos Aires).

Consecuentemente, si bien la administración de justicia recae en los tribunales creados por la Ley, la administración pública ha sido revestida de innumerables atribuciones tendientes a asegurar respeto, obediencia y disciplina a la función pública en interés del conglomerado social. Tal circunstancia, no provoca colisiones en sus esferas de ejecución, sino más bien, se complementan eficazmente para asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos esquematizados en las leyes.

Por lo tanto, la Corte comparte el análisis de la Procuradora de la Administración y en el mismo sentido concluye que el artículo demandado no vulnera precepto constitucional alguno.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que NO ES INCONSTITUCIONAL , el último inciso del artículo 36 de la Ley 59 de 1996, por la que se crea la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.

Notifíquese.

VIRGILIO TRUJILLO LÓPEZ

GRACIELA J. DIXON C. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK (Con Salvamento de Voto) -- ARTURO HOYOS (Con Salvamento de Voto) -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES -- WINSTON SPADAFORA FRANCO -- JOSÉ A. TROYANO (Con Salvamento de Voto) -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

SALVAMENTO DE VOTO DE
ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK

ARTURO HOYOS
JOSÉ A. TROYANO

Por razón de nuestro desacuerdo con la decisión a que se contrae la demanda de inconstitucionalidad sobre la última frase del artículo 36 de la Ley 59 de 1996, que la declara constitucional, nos vemos precisados a consignar las razones de nuestra discrepancia, en este salvamento de voto.

La norma acusada constituye una manifestación del intervencionismo administrativo de las empresas aseguradoras, en relación con los contratos de seguros entre los corredores de seguros y dichos clientes de las entidades financieras que allí se mencionan. Es del todo evidente que la potestad interventora del Estado en las relaciones jurídico-privadas tiene pleno sustento constitucional, como una manifestación de la policía administrativa, y que se ubica en la potestad interventora consagrada por nuestra Constitución Política, en sus artículos 277 y 279, potestad interventora ésta que tiene su origen en el artículo 225 de la Constitución Política de 1946.

Las actuaciones administrativas en materia de intervención vienen presididas por el principio de autotutela, que constituye una excepción o un, si se quiere, privilegio de la Administración, por razón del interés público que debe presidir su actuación, y consiste en que no se requiere un pronunciamiento judicial para que la actuación sea legítima. En contraste con lo que ocurre en las relaciones inter privados, estos últimos deben obtener una declaración judicial para que sus derechos adquieran certeza (cosa juzgada material), lo que no ocurre con el principio de autotutela.

Constituye, por otra parte, un abuso por parte de la Administración cuando, con fundamento en el principio de la autotutela, se convierte en heterotutela, lo que se predica, a modo de principio general, de la función jurisdiccional, en que la intervención constituye un asunto ajeno a la finalidad de la Administración, que no puede, por vía de regla general, con motivo de una actuación administrativa interventora (máxime cuando tiene un contenido ablativo), adoptar la posición de un tercero imparcial, ajeno al conflicto o controversia (el tercero imparcial) que debe dirimirse, lo que es de esencia de la función jurisdiccional, y no de la función administrativa

Cuando la entidad fiscalizadora se le confiere la potestad de anular una relación contractual pactada entre las partes (o, como dice la disposición legal censurada, “dejará sin efecto cualquier disposición contraria”), está, en efecto permitiendo una actividad de heterotutela que no le corresponde a la Administración sino al Órgano Judicial.

En nuestro sistema económico que corresponde al de una economía de mercado, es parte esencial la libertad contractual, cuyo núcleo esencial le confiere a las partes la potestad de autorregular sus intereses, sin otra limitación que las que imponga el orden público, el interés público, la buena fe, las buenas costumbres y la licitud de la conducta objeto de la reglamentación de intereses.

Fecha ut supra.

ROGELIO A. FABREGA Z.--ARTURO HOYOS --JOSE A. TROYANO

CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO FERNANDO SIERRA QUINTERO, EN REPRESENTACIÓN DE JORGE SIERRA DÍAZ, CONTRA EL ARTÍCULO 64 DEL DECRETO EJECUTIVO NO.22 DE 19 DE JUNIO DE 1998, QUE REGLAMENTA LA LEY NO.6 DE 3 DE FEBRERO DE 1997. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE FEBRERO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Pleno
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	18 de febrero de 2004
Materia:	Inconstitucionalidad
	Advertencia
Expediente:	1139-03

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la advertencia de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Fernando Sierra Quintero, actuando en nombre y representación de Jorge Sierra Díaz, contra el artículo 64 del Decreto Ejecutivo No.22 de 19 de junio de 1998, por medio del cual se reglamenta la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997, que dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad.

Procede esta Corporación de Justicia a revisar el libelo interpuesto, a fin de determinar si cumple con los requisitos necesarios para su admisibilidad.

En esa labor, se aprecia de conformidad con la transcripción del acto acusado que realiza el advirtiente que la norma que se acusa de inconstitucional está contenida en un proceso de naturaleza sumaria iniciado en virtud de la urgencia en la construcción del