

SECCION SEGUNDA
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- PLENO -

Magistrado Ponente: Dr. Dulio Arroyo

JOSE AGUSTIN ALMARIO, solicita se declare inconstitucional el Art. 59 del Decreto Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veintisiete de abril de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

En ejercicio de la acción que establece el artículo 167 de la Constitución Nacional, José Agustín Almario, panameño, mayor de edad y abogado de este vecindario, recurre ante la Corte para que, con audiencia del señor Procurador General de la Nación ó del Procurador Auxiliar, y por los trámites señalados por la Ley 46 de 1956, se declare que es inconstitucional el artículo 59 del Decreto Ley 17 de 22 de agosto de 1956, por contrariar las disposiciones contenidas en los artículos 21, 44 y 234 de la Constitución Nacional.

Funda el recurrente su solicitud en los hechos siguientes:

PRIMERO: La Comisión Legislativa Permanente expidió el Decreto Ley No. 17 de 22 de agosto de 1956, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial No. 13.138 de 5 de Enero de 1957.

SEGUNDO: El referido Decreto Ley reglamenta en la República el negocio de Seguros y el de capitalización.

TERCERO: El artículo 59 del Decreto Ley 17 de 1956, establece los requisitos indispensables para obtener licencia de Corredor de Seguros.

CUARTO: Con anterioridad a la vigencia del Decreto-Ley en referencia, la expedición de licencias para Corredores de Seguros estaba reglamentada por el artículo 10 de la Ley 60 de 1938.

QUINTO: El artículo 59 del Decreto Ley No. 17 de 22 de Agosto de 1956, viola las disposiciones contenidas en los artículos 21, 44 y 234 de la Constitución Nacional.

La disposición legal cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita dice así:

ARTICULO 59: La licencia de que trata el artículo an-

terior será expedida por el Superintendente de Seguros previa comprobación de que se llenan los siguientes requisitos:

A.- Ser ciudadano panameño domiciliado en la República o extranjero con cinco años (5), 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.

PARAGRAFO: Para la expedición de la licencia de corredores de seguros serán válidos los certificados expedidos por el Sindicato de Corredores de Seguros 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, prendario 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.

Arguye el recurrente que el parágrafo de la disposición transcrita, que dispone que "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", es discriminatoria, porque reconoce la validez de los certificados expedidos por el Sindicato de Corredores de Seguros antes de su vigencia, pero no reconoce igual validez a las licencias expedidas por la Secretaría de Comercio, hoy Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 60 de 1938, estableciendo así un privilegio a favor de los poseedores de los primeros y colocando en situación desventajosa a los que obtuvieron sus certificados de acuerdo con la ley. Al respecto entra el recurrente en extensas consideraciones.

El señor Procurador Auxiliar, a quien se dió en traslado el negocio para que emitiera concepto en cumplimiento de lo ordenado por la ley, opina que la disposición acusada no contraría ninguno de los preceptos de la Constitución Nacional. En lo que se refiere al parágrafo del artículo 59 del Decreto Ley No. 17 de 1956, que es el punto esencial de la demanda, la Vista del Ministerio Público dice así:

El artículo 59 aludido contiene un Parágrafo que dispone lo siguiente: "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". Este es, en esencia, la motivo de la presente acción.

El artículo 10 de la Ley 60 de 1938 derogada decía así: "Para ser corredor de seguros es necesario obtener autorización de la Secretaría de Comercio y otorgar fianza de mil balboas (B. 1,000.00) en efectivo o en garantía hipotecaria de compañías de seguros. Las credenciales expedidas conforme a este artículo serán renovables de año en año, pero la propia Secretaría podrá a su juicio negar la expedición de credenciales y cancelar las que hubiere expedido, oyendo previamente a los interesados.

Cónsone con la disposición anterior derogada, el Decreto Ley No. 17 que nos ocupa dispone que a partir de su vigencia "sólo podrán ejercer el oficio de corredor de seguros las personas que posean licencia", la cual será expedida por el Superintendente de Seguros, de acuerdo con el citado artículo 59. Y si en el pasado los que no se acogieron a lo dispuesto en disposiciones anteriores favorables sería por falta de interés en adquirir sus respectivas credenciales, no hay por qué ver ahora vicio en la reglamentación actual, toda vez que ella responde a las nuevas modalidades surgidas por el incremento de las actividades mercantiles que se nota en todos los aspectos del comercio en general que requieren elementos idóneos para su feliz realización en beneficio tanto de los particulares como para el estado.

En mi concepto, las licencias que se dan para el ejercicio de una profesión u oficio no es otra cosa que el resultado de ser el interesado poseedor de la credencial a que se refiere el Parágrafo en cita, y pienso que aquéllas no se expedían sin la existencia de éstos. Por ello la regulación vigente de la actividad de corredor de seguros no pugna con el artículo 21 de la Carta Magna, pues si bien es verdad que ante la Ley, nacionales y extranjeros son iguales y que no habrá fueros o privilegios personales ni distingos por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas...." no es menos cierto que es injustificable que en igualdad de condiciones o circunstancias en que se encuentre un grupo determinado con iguales derechos, parte de ese grupo aproveche las ventajas que ofrece una Ley y la otra parte no haga uso de ese mismo derecho, por falta de interés, por ejemplo.

En mi parecer pues, que la disposición impugnada no viola el precepto constitucional antes indicado.

Después de un estudio detenido de la situación planteada observa la Corte, que lo que exigía la ley con anterioridad a la vigencia del Decreto Ley 17 de 1956 para poder ser Corredor de Seguros era una credencial expedida por la Secretaría de Comercio, previo el otorgamiento de una fianza de mil balboas (N. 1,000.00). Al efecto el artículo 10 de la Ley 60 de 1938 decía así:

"Artículo 10: Para ser Corredor de Seguros es necesario obtener autorización de la Secretaría de Comercio, otorgar fianza de mil balboas en efectivo o en garantía hipotecaria o de compañía de seguros. Las credenciales expedidas conforme a este artículo serán renovables de año en año, pero la propia Secretaría podrá a su juicio negar la expedición de credenciales y cancelar las que hubiere expedido, oyendo previamente a los interesados".

No contemplaba la ley como requisito esencial para poder ser corredor de Seguros, el de adquirir certificado expedido por el Sindicato de Corredores de Seguros, sino el de adquirir credenciales de la Secretaría de Comercio, credencial que era el documento oficial que acreditaba la condición del Corredor y lo autorizaba para la práctica de su profesión. Sin embargo, el artículo 59 del Decreto Ley No. 17 de 1956, que es la disposición que reemplaza al artículo 10 de la Ley 60 de 1938, al establecer los requisitos que se exigen para poder ser Corredor de Seguros, en su parágrafo, reconoce validez a los certificados expedidos por el Sindicato de Corredores de Seguros e ignora las credenciales otorgadas por la Secretaría de Comercio, las que como se ha visto, eran de documento oficial exigido por la ley.

Nuestra legislación laboral reconoce la existencia de los sindicatos o asociaciones permanentes de trabajadores, de patronos o de profesionales, los define y los reglamenta; y entre las actividades específicas que las señala el artículo 278 del Código de Trabajo, no está la de expedir certificados que sean requisito esencial para ejercer el correspondiente oficio o la respectiva profesión, ni pueden hacerlo entre las actividades generales que podrían concernirlas, porque la ley dispone expresamente que "a nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él" (20. aparte del art. 280 del Código de Trabajo).

Lo que significa, que de acuerdo con la ley, se debe tener determinado oficio o profesión para poder formar parte de un sindicato; pero no es obligatorio pertenecer a un sindicato para poder ejercer el oficio o la profesión correspondiente.

Con relación al punto concreto de la demanda, es indudable que el parágrafo del artículo 59 que se denuncia, crea un privilegio a favor de los corredores de seguros que pertenecían al sindicato y pedían, por consiguiente,

obtener certificados por éste, en perjuicio de los Corredores de Seguros que no pertenecían al sindicato, aunque hubiesen obtenido credenciales del Ministerio de Comercio que acreditara el ejercicio de su profesión. Y ello, es indudable, no se conforma con la igualdad que establece el artículo 21 de la Constitución, (precepto que, además, dispone que no habrá fueros o privilegios personales ni distingos por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas).

De acuerdo con la doctrina de la Corte si la medida afectara por igual a todos los Corredores de Seguros, no se contraría con ella el principio constitucional pero, si la disposición denunciada favorece de manera especial a determinado grupo dentro de quienes ejercen la misma actividad, afectando los intereses de los otros, si se contraría el principio que contiene al artículo 21 de la Constitución Nacional.

Es por ello de interés hacer presente que sobre este particular la Corte (caso de Alfredo Revello), en sentencia de 25 de noviembre de 1954 dijo que:

"Distinta sería la situación, si la excepción establecida en favor del Cuerpo de Policía Nacional (hoy Guardia Nacional), se hubiese hecho en favor de unos miembros y en perjuicio de otros, porque en este supuesto, si estaría otorgando el legislador fueros o privilegios personales a los beneficiarios, y negándoselos a otros, que por razón de desempeñar el mismo cargo, se han hecho acreedores a iguales derechos por mandato constitucional."

Y esto es precisamente lo que sucede con el párrafo del artículo 59 del decreto ley No. 17 de 1956, que so pretexto de reglamentar el oficio de Corredores de Seguros, ha restringido el ejercicio de una profesión en beneficio de determinado grupo, creando dentro de quienes practican esa profesión, una desigualdad ante la Ley en beneficio de los afiliados a un sindicato, en menoscabo de lo que no lo están y que también se restringe el ámbito de una profesión en beneficio de determinado grupo, violando entonces no sólo el artículo 21 de la Constitución mencionado en el libelo de demanda, sino que se lesiona también el artículo 41 de la Carta que establece que:

Artículo 41. Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio. Su ejercicio queda sujeto a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes.

Después de considerada la situación del párrafo del

artículo 59, que se estima contrario a los artículos 21 y 41 de la Carta, que queda sin vigencia en virtud de lo expresado, y que coloca EN PIE DE IGUALDAD a todos los que se dediquen a dicho oficio, ya que desde el momento de la declaratoria en adelante, solo tendrían que cumplir con los requisitos consignados en el artículo 59, prescindiendo de lo estipulado en el parágrafo, al considerar que dicho parágrafo está viciado de constitucionalidad por contrariar los artículos 21 y 41 de la Constitución, ello haría ociosa la segunda declaratoria solicitada, por violación del artículo 44 de la Constitución por razones obvias.

Finalmente, se acusa que el artículo 59 citado es violatorio del artículo 234 de la Carta Magna, que se refiere al ejercicio del comercio al por menor, por conceder licencia a Corredores de Seguros a los extranjeros domiciliados en el territorio nacional por un término de 5 años, sin hacer las excepciones contenidas en dicho precepto constitucional. El recurrente estima que el oficio de Corredores de Seguros es ejercicio de comercio al por menor y se apoya en la definición que aparece en dicho artículo 234, en el párrafo tercero del ordinal 50. que dice:

"Por ejercer el comercio al por menor se entiende 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 pertenecientes a dicho comercio".

Considera la Corte que antes de hacer cualquiera otra consideración sobre la alegada violación del artículo 234, deberá fijarse el alcance del mismo, de acuerdo con la definición anterior para establecer si el oficio de Corredores de Seguros se puede considerar como ejercicio del comercio al pormenor.

Comenzaremos por analizar la definición que trae dicho artículo 234 y de lo que se entiende, según dicha disposición constitucional, por ejercer el comercio al por menor. La definición no puede ser más clara. En ese artículo se define como ejercicio del comercio al por menor lo siguiente:

10. Dedicarse a la venta al consumidor o a la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles".
20. Dedicarse a cualquiera otra actividad que la ley clasifique como perteneciente a dicho comercio". Y no hay duda, que en cuanto a la primera definición, el oficio de corredores de seguros no puede considerarse como de venta o representación o agencia de empresas productoras o mercantiles. Resta por analizar la segunda definición concebida en los siguientes términos: "cualquiera otra actividad que la ley clasifique como perteneciente a dicho comercio". Resulta imprescindible, en consecuencia, determinar si existe alguna disposición legal que establezca que el oficio

de Corredor de Seguros constituye ejercicio del comercio al por menor. El artículo 40. de la Ley 24 de 1941, mediante la cual "se reglamenta el ejercicio del comercio, la explotación de las industrias y las prácticas de las profesiones", hace una enumeración de los casos en que debe obtenerse patente de 2a. clase para ejercer el comercio al por menor y dedicarse a determinados negocios. Y en esa enumeración no aparece mencionado el oficio de Corredores de Seguros. Lo anterior descarta, pues, a juicio de la Corte, la violación por parte del artículo 59 del artículo 234 de la Constitución Nacional.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema en Pleno, en cumplimiento de la función que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que es inconstitucional el párrafo del artículo 59 del Decreto Ley número 17 de 22 de agosto de 1956, en cuanto a la frase que expresa lo siguiente:

"Para la expedición de la licencia de corredores de seguros serán válidos los certificados expedidos por el sindicato de corredores de seguros de Panamá antes de la vigencia".

Se NIEGA la declaratoria de inconstitucionalidad puesta en cuanto a la frase contenida en el inciso "A" de dicho artículo 59, que dice: "o extranjeros con 5 años por lo menos de igual domicilio".

Cópíese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(fdo.) Dulio Arroyo.- (fdo.) V. A. de León S.- (fdo.) Carlos Guevara.- (fdo.) Gil Tapia E.-. (fdo.) Demetrio A. Porras.- (fdo.) Ricardo A. Morales.- (fdo.) Luis Morales Herrera.- (fdo.) Germán López.- (fdo.) Heliodoro Patiño.- (fdo.) Aurelio Jiménez (Secretario General)