

SECCION SEGUNDA
 DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
 DE JUSTICIA

===== P L E N O =====

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES H.

HORACIO VELARDE EN REPRESENTACION DEL SINDICATO DE CORREDORES DE SEGUROS DE PANAMA, DEMANDA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 5, 8 Y 71 DEL DECRETO-LEY N° 17 DEL 22 DE AGOSTO DE 1956.

==
 La Corte, de acuerdo con el señor Procurador General, declaró que el artículo 5º del Decreto-Ley N° 17 de 22 de agosto de 1956 es violatorio de los artículos 21 y 41 de la Constitución de la República. Pero al mismo tiempo consideró que dicho artículo 5º no viola el 236 de la Carta.

==
 El Pleno encontró que el artículo 8º del Decreto-Ley 17 de 1956 es violatorio de los artículos 40 y 236 de la Constitución.

==
 Consideró, por último, que el artículo 71 del Decreto-Ley 17 arriba mencionado, infringe los artículos 21 y 40 de la Constitución de la República.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, catorce de marzo de mil novecientos sesenta y dos.-

V I S T O S:

El ciudadano Ramón A. Vega, en su carácter de Presidente del Sindicato de Corredores de Seguros de Panamá, por medio de apoderado y en ejercicio de la facultad que le confiere el ordinal 1º del artículo 167 de la Constitución Nacional, demanda "la inconstitucionalidad de los artículos 5, 8 y 71 del Decreto-Ley N° 17 de 22 de agosto de 1956" "por el cual se reglamenta el negocio de seguros y capitalización".

Basa su recurso en los siguientes hechos:

"HECHOS en que fundo esta demanda:

"1) El Organismo Ejecutivo, por conducto de la Comisión Legislativa Permanente, expidió el

el Decreto Ley # 17 de 22 de Agosto de 1956, por el cual se reglamenta el negocio de seguros y de capitalización, publicado en la Gaceta Oficial # 13.138 de 5 de Enero de 1957.

"2) El Decreto Ley mencionado consta de 94 artículos, numerados del 1 al 94, y entre ellos figuran los Arts. 5, 8 y 71 que considero inconstitucionales.

"El Art. 5 dice:

'Artículo 5.- Las compañías nacionales de seguros y las sucursales de compañías extranjeras podrán tener hasta un agente en cada población de la República fuera de aquéllas donde funcione su oficina principal, y hasta dos donde funcione ésta. Un mismo agente podrá ser nombrado para varias poblaciones. Los agentes, sin necesidad de tener licencia de corredor de seguros, podrán recibir de las empresas que representen comisiones por los negocios que les procuren. Tales agentes no podrán repartir sus comisiones con ninguna persona que no posea licencia de corredor'.

"El artículo transcrita es inconstitucional, porque infringe los artículos 21, 41 y 236 de la Constitución.

"Concepto de la Infracción:- Infringe el Art. 21 porque establece un privilegio en favor de las compañías extranjeras de seguros, a las cuales permite tener un agente en las poblaciones de la República y dos agentes en el lugar donde tengan su establecimiento principal. En cambio, a las agencias generales de las compañías extranjeras de seguros (Art. 2) no les permite tener agentes. Establece además otro privilegio a favor de los agentes, como es el de recibir comisiones de los negocios que les procuren a las compañías de seguros para los cuales trabajan, sin necesidad de llenar los requisitos que el Art. 59 del Decreto Ley # 17 exige a los corredores de seguros para obtener licencia. Infringe también el Art. 41 de la C. N., porque aún cuando toda persona puede ejercer cualquier profesión u oficio, su ejercicio queda sujeto a los reglamentos que establezca la ley sobre idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública, requisitos que establece el Art. 59, exigidos a los corredores de seguros para obtener licencia. Infringe el Art. 236 de la C. N. porque el establecimiento o designación de

Agentes en donde las Compañías tienen sus oficinas principales responde únicamente al deseo o práctica de favorecer a personas naturales o jurídicas determinadas dando lugar a monopolios, en perjuicio, evidentemente, de los Corredores de seguros que no disfrutan de esos privilegios. La designación de agentes en la ciudad en donde está situada la sede de una Compañía de Seguros es una combinación, contrato o acción que tiende a restringir o imposibilitar el libre comercio y la competencia del simple Corredor de seguros. No pueden, pues, en virtud de las consideraciones anteriores, las Compañías de Seguros establecidas en el país nombrar agentes donde tiene su oficina principal.

"El artículo 8 dice:

'Artículo 8:- Sólo podrán explotar el negocio de seguros o el de capitalización las sociedades anónimas organizadas principalmente para este objeto. Para explotar tales negocios como compañía nacional será necesario que por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del capital de la Compañía sea panameño'.

"El artículo copiado es inconstitucional porque infringe el Art. 40 de la C. N.

"Concepto de la Infracción:- El artículo impugnado sólo permite el establecimiento de compañías anónimas de seguros, en abierta pugna con el contenido del Art. 40 de la Constitución, que permite formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral, o al orden legal. Las compañías de seguros mutualistas, las cooperativas y las privadas de seguros, por ejemplo, no son contrarias a la moral ni al orden legal, y no obstante esto, el Art. 8 no le permite su funcionamiento. Por otra parte, al determinar que sólo las compañías anónimas pueden explotar el negocio de seguros y el de capitalización, se crea un privilegio monopolizador para las compañías anónimas, por tal disposición excluye a las sociedades comerciales de seguros de otra índole, que no sean anónimas. Así se viola también el Art. 236 de la C. N.

"El Artículo 71 dice:-

'Artículo 71:- Las compañías de seguros establecidas en el país no podrán conceder descuentos, comisiones o cualesquier otras ventajas en la venta de seguros, ya sea a persona natural o jurídi

ca, en los siguientes casos:

'a) A quienes no posean la licencia requerida a no ser que se trate de otras compañías de seguros y de los empleados de éstas o de sus propios Agentes de Seguros;

'b) A sus propios empleados, posean o no licencia;

'c) A los empleados de las compañías afiliadas a ellas, posean o no licencia'.

"Es inconstitucional, pues, infringe los Arts. 21 y 41 de la C. N.

"El artículo copiado es inconstitucional, porque el aparte a) establece un privilegio a favor de: (1) las otras compañías; (2) los empleados de éstas, y (3) sus propios Agentes de Seguros.

"El privilegio consiste en que las personas antes nombradas, ya sean naturales o jurídicas, pueden recibir de las compañías de seguros establecidas en el país, descuentos, comisiones o cualesquiera otras ventajas en la venta de pólizas de seguros; sin necesidad de tener licencia de corredores de seguros. Infringe el Artículo 41, por las mismas razones aducidas al referirme al Art. 5".

El Procurador General de la Nación al evacuar su traslado se manifiesta de acuerdo con lo pedido en la demanda y hace el siguiente análisis de la cuestión constitucional planteada:

"En el presente negocio, Ramón Antonio Vega, en su carácter de Presidente del Sindicato de Corredores de Seguros de Panamá y en representación de éste pide se declaren inconstitucionales los artículos 5, 8 y 71 del Decreto Ley 17 de 22 de agosto de 1956, cuya letra reza:

'Artículo 5.- Las compañías nacionales de seguros y las sucursales de compañías extranjeras podrán tener hasta un agente en cada población de la República fuera de aquélla donde funcione su oficina principal, y hasta dos donde funcione ésta. Un mismo agente podrá ser nombrado para varias poblaciones. Los agentes, sin necesidad de tener licencia de corredor de seguros, podrán recibir de las empresas que representen comisiones por los negocios

que les procuren. Tales agentes no podrán repartir sus comisiones con ninguna persona que no posea licencia de corredor'.

'Artículo 8.- Sólo podrán explotar el negocio de seguros o el de capitalización las sociedades anónimas organizadas principalmente para este objeto. Para explotar tales negocios como compañía nacional será necesario que por lo menos el cincuenta por cien to (50%) del capital de la Compañía sea panameño'.

'Artículo 71.- Las compañías de seguros establecidas en el país no podrán conceder descuentos, comisiones o cualesquiera otras ventajas en la venta de seguros, ya sea a persona natural o jurídica, en los siguientes casos:

'a) A quienes no posean la licencia requerida a no ser que se trate de otras compañías de seguros y de los empleados de éstas o de sus propios Agentes de Seguros;

'b) A sus propios empleados, posean o no licencia;

'c) A los empleados de las compañías afiliadas a ellas, posean o no licencia'.

"Contra la primera de las disposiciones transcritas el demandante formula el cargo de inconstitucionalidad por estimar que infringe los artículos 21, 41 y 236 de la Constitución Nacional.

"En mi concepto, es correcta la impugnación formulada por el demandante en cuanto al conflicto existente entre la norma legal y los artículos 21 y 41 de la Constitución Nacional.

"No estimo, por otra parte, que la disposición acusada quebrante la prohibición contenida en el artículo 236 constitucional, por cuanto su aplicación no conduce al monopolio en perjuicio del público.

"La libre concurrencia entre las empresas beneficiadas con las restricciones formuladas en el texto legal impugnado previenen, a mi modo de ver, los efectos de monopolio a que se refiere el mencionado artículo constitucional.

"Participo, también, de la opinión del de

mandante respecto a la inconstitucionalidad del artículo 8º del Decreto Ley N° 17 de 22 de agosto de 1956. La pugna entre ese artículo y el 40 de la Constitución Nacional me parece evidenciada con la simple lectura de los dos textos.

"Finalmente, pienso que en relación con el cargo enderezado contra el artículo 71 del mencionado decreto-ley, en razón de su pugna con los artículos 21 y 41 de la Constitución Nacional, es fácil advertir la falta de fundamento jurídico para la discriminación que se establece en el referido artículo 71 a favor de ciertas compañías y personas".

Del texto del artículo 5º del Decreto Ley N° 17 de 22 de agosto de 1956 se desprende que "las compañías nacionales de seguros y las sucursales de compañías extranjeras, podrán tener un agente en cada población de la República fuera de aquella donde funciona su oficina principal, y hasta dos donde funcione ésta", que "un mismo agente podrá ser nombrado para varias poblaciones" y que esos "agentes, sin tener licencia de corredor de seguros, podrán recibir de las empresas que representan comisiones por los negocios que les procuren".

El recurrente sostiene que esa disposición infringe los artículos 21, 41 y 236 de la Constitución, que son del tenor siguiente:

"Artículo 21.- Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley.

"No habrá fúeros ni privilegios personales ni distingos por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, pero la ley podrá, por razones de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según el caso, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados públicos.

"Los derechos políticos se reservan a los nacionales, salvo lo dispuesto en el artículo 192".

"Artículo 41.- Toda persona es libre de ejecutar 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".

"Artículo 236.- Es prohibido en el comercio y en la industria toda combinación, contrato o acción cualquiera que tienda a restringir o imposibilitar el libre comercio y la com-

petencia y que tenga efectos de monopolio en perjuicio del público.

"Pertenece a este género la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica series o cadenas de establecimientos mercantiles al por menor, en forma que haga ruinosa o tienda a eliminar la competencia del pequeño comerciante o industrial.

"Habrá acción popular para impugnar ante los tribunales la formación de cualquier compañía o sindicato o la celebración de cualquier combinación, contrato o acción que tenga por objeto el establecimiento de prácticas monopolizadoras. La Ley regulará esta materia".

La Corte está de acuerdo con el Procurador en que el artículo 5º acusado viola los artículos 21 y 41 de la Constitución pero no el 236 de la misma. Si para ejercer la profesión de corredor de seguros es necesario que el interesado reúna ciertos requisitos de idoneidad y moralidad y obtenga licencia de conformidad con las normas establecidas en los artículos 59, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 del Decreto Ley N° 17 de 22 de agosto de 1956, disponer, como lo hace el artículo 5º del mismo Decreto-Ley que los agentes o empleados designados por las compañías nacionales de seguros y las sucursales de compañías extranjeras pueden "servir de mediadores entre 'ellas' y los asegurados" (Art. 57 del mencionado Decreto-Ley) y cobrar por sus servicios las comisiones correspondientes sin llenar esas exigencias legales es, sencillamente, establecer un privilegio en beneficio de dichos agentes o empleados en detrimento de los que se han sometido a la Ley para ejercer esa misma profesión. De ello se concluye que la frase "Los agentes, sin necesidad de tener licencia de corredor de seguros, podrán recibir de las empresas que representen comisiones por los negocios que procuren", infringe el artículo 21 de la Carta y es, por tanto, inconstitucional.

Como la regla que establece el artículo 5º tiene a restringir el campo de la profesión a los corredores de seguros que poseen licencia legalmente otorgada, porque los agentes o empleados de las Compañías de seguros tienen más facilidades para intervenir como mediadores entre sus patronos y los asegurados en la colocación de pólizas o contratos o de seguros sin otro requisito que el nombramiento que dichas empresas les hacen, también viola el artículo 41 de la Constitución que sienta como principio el libre ejercicio de cualquier profesión u oficio, sujeto solamente a "los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, seguridad y salud pública".

La Corte no alcanza a comprender cómo puede vio-

lar el artículo 5º comentado el 236 de la Carta, porque esta norma contempla los casos de "combinación, contrato o acción cualquiera que tienda a restringir o imponer el libre comercio y la competencia y que tenga efectos de monopolio en perjuicio del público", cosa distinta a la cuestión constitucional debatida que se circunscribe al ejercicio de la profesión de corredor de seguros.

El artículo 8º del Decreto Ley N° 17 de 22 de agosto de 1956 dispone que "sólo podrán explotar el negocio de seguros o el de capitalización las sociedades anónimas organizadas especialmente para este objeto", y que "para explotar tales negocios como compañía nacional será necesario que por lo menos el 50% del capital de la Compañía sea panameño".

El recurrente conceptúa que dicho artículo viola el 40 de la Constitución pues "sólo permite el establecimiento de compañía anónimas de seguros, en abierta pugna con el contenido" de aquella norma constitucional, "que permite formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal"; que infringe también el Artículo 236 de la Carta, porque "al determinarse que sólo las compañías anónimas pueden explotar el negocio de seguros y el de capitalización, se crea un privilegio monopolizador para las compañías anónimas, porque tal disposición excluye a las sociedades comerciales de otra índole, que no sean anónimas".

La Corte también comparte la opinión del Procurador General de la Nación cuando expresa que "la pugna entre ese artículo y el 40 de la Constitución Nacional parece evidente con la simple lectura de los dos textos", ya que el artículo 8º permite la explotación del negocio de seguros o el de capitalización solamente a las sociedades anónimas organizadas para ese objeto, prohibiéndole así a las "compañías mutualistas, cooperativas o privadas de seguros" que se dediquen a ese negocio como bien lo advierte el recurrente, cuando la disposición constitucional mencionada permite "formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sea contrarias a la moral y al orden legal". También infringe el artículo 8º acusado la norma establecida en el artículo 236 de la Carta, porque al permitir la explotación del negocio de seguros solamente a las sociedades anónimas organizadas para ese objeto, se establece un monopolio en favor de esas entidades comerciales en perjuicio notorio de las otras compañías que sin ser anónimas se formen con la misma finalidad.

El artículo 71 del Decreto Ley 17 de 1956 dispone que "las compañías de seguros establecidas en el país no podrán conceder descuentos, comisiones o cualesquiera otras ventajas en la venta de seguros, ya sea a persona natural o jurídica", "a quienes no posean la licencia requerida a no ser que se trate de otras compañías de seguros y de los empleados de éstas o de sus propios Agentes de Seguros". Salta a la vista que allí se hace discrimi-

nación en favor de los "empleados de las Compañías de Seguros y 'de sus propios Agentes de Seguros", quienes pueden recibir los descuentos y comisiones en la venta de seguros sin que posean la correspondiente licencia, discriminación que crea un privilegio en beneficio de dichos empleados con perjuicio de los correderos de seguros que han obtenido su licencia cumpliendo con todos los requisitos que la ley exige. Y al favorecer en esa forma a los agentes o empleados de las empresas de seguros que no poseen licencia se restringe el ejercicio de la profesión a los que sí tienen patente legal para explotarla. Esos razonamientos llevan a considerar que el citado artículo 71 viola también las normas contenidas en los artículos 21 y 40 de la Constitución conforme lo ha planteado el recurrente.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, D'E C L A R A que es inconstitucional la frase "Los agentes, sin necesidad de tener licencia de corredor de seguros, podrán recibir de las empresas que representan comisiones por los negocios que les procuren", contenida en el artículo 5º del Decreto Ley N° 17 de 22 de Agosto de 1956 "por el cual se reglamenta el negocio de Seguros y el de capitalización"; que es inconstitucional el primer ordinal del artículo 8º del mismo Decreto Ley que dispone que "sólo podrán explotar el negocio de seguros o el de capitalización las sociedades anónimas organizadas principalmente para este objeto"; y que es inconstitucional la frase "a no ser que se trate de otras compañías de seguros y de los empleados de éstas o de sus propios Agentes de Seguros", que figura en el apartado a) del artículo 71 del Decreto Ley 17 de 1956, porque esa disposición viola los artículos 21 y 40 de la Constitución Nacional.

Cópíese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(Fdo) Luis Morales Herrera.-	(fdo) Eduardo Alfaro.-
(fdo) Carlos Guevara.-	(fdo) M. A. Díaz E.-
(fdo) V. A. De León S.-	(fdo) Ricardo A. Morales.-
(fdo) Demetrio A. Porras.-	(fdo) Germán López.-
(fdo) Heliodoro Patiño.-	(fdo) Aurelio Jiménez Jr., Secretario General.-