

SECCION SEGUNDA
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA
PLENO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES HERRERA.

Francisco A. Filós demanda la inconstitucionalidad del artículo 77 del Decreto-Ley № 17, de 22 de agosto de 1956, por el cual se reglamentan el servicio de Seguros y el de Capitalización.

El Pleno de la Corte DECLARA que no hay lugar a hacer la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 77 del Decreto-Ley 17 de 1956, pedida por el Dr. Francisco A. Filós.-

Comparte el Pleno el parecer del señor Procurador General de la Nación cuando éste expresa que "la facultad estatal reglamentaria específicamente atibuida en el artículo 225 de la Constitución Nacional respalda plenamente la medida de protección a la economía nacional prevista en los artículos 14 y siguientes del Decreto Ley 17 de 1956", porque tal medida redundaría en beneficio del "mayor número posible de habitantes del país", como reza la citada norma constitucional.

Concluye el Pleno que si la norma del Decreto-Ley 17 denunciada como inconstitucional no infringe el artículo 225 de la Carta, tampoco viola el 226 que se limita a mencionar las medidas que la ley dispondrá "para realizar los fines de que trata el artículo anterior" (225); ni infringe el 227 del Estatuto fundamental, el cual confiere al Estado autorización para intervenir en "cualesquiera clase de empresas privadas, dentro de la reglamentación que establezca la ley, EXCLUSIVAMENTE PARA HACER CUMPLIR LOS FINES DE JUSTICIA SOCIAL A QUE SE REFIERE EL CAPITULO 3º, Título III de la Constitución" (del Trabajo).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O./ Panamá, dos de agosto de mil novecientos sesenta y tres.-

V I S T O S:

El Dr. Francisco A. Filós en su propio nombre, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo

167 de la Constitución Nacional, "denuncia como inconstitucional el artículo 77 del Decreto-Ley N° 17, de 22 de agosto de 1956, por el cual se reglamentan el servicio de Seguros y el de Capitalización".

Como disposiciones violadas por la norma que se tacha de inconstitucional señala el recurrente los artículos 225, 226 y 227 de la Carta.

Al expresar el concepto de la infracción, arguye así el demandante:

"La economía nacional se rige por las disposiciones contenidas en el Título XI de la Constitución, a las cuales deberán someterse las autoridades de la República en general, y de manera muy especial, la Asamblea Nacional cuando expida las leyes 'necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado' declarados en la misma Constitución. (Art. 118 C. N.).

"Es decir, para la adopción de medidas relativas a la economía nacional, tanto el Órgano Legislativo como el Órgano Ejecutivo deben ajustarse a lo dispuesto en los artículos 225 y siguientes de la Constitución y toda norma expedida en contravención de tales preceptos está, por tanto, viciada de inconstitucionalidad.

"El artículo 225 de la Constitución declara que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del Título XI de la misma, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número de habitantes del país.

"La misma Carta Magna, para la realización de los fines indicados, estatuye que la Ley podrá:

"a) Crear comisiones de técnicos o especialistas para que estudien las condiciones y posibilidades del comercio, la agricultura y las industrias y formulen recomendaciones para desarrollarlos: (Aparte a) del artículo 226).

"b) Impulsar la creación de empresas particulares que funcionen de acuerdo con las recomendaciones mencionadas en el aparte anterior; tomando participación económica en dichas empresas por medio de entidades autónomas o semi-autónomas o de primas o sub-

sídios, únicamente mientras ello sea indispensable para suplir el capital privado y dentro de los límites y condiciones que fije la ley; (Aparte B) del artículo 226).

"c) Disponer que mientras no existan entidades autónomas o semi-autónomas dedicadas a los fines específicos de que habla el acápite anterior, la cooperación económica del Estado será autorizada en cada caso particular por la Asamblea Nacional y, en receso de ésta, por el Ejecutivo con la aprobación de la Comisión Legislativa Permanente; (Aparte b) del artículo 226).

"d) Crear un Consejo de Economía Nacional para que asesore al Legislativo y al Ejecutivo en lo relativo a la orientación y desarrollo de la economía Nacional; (Aparte c) del artículo 226).

"e) Fundar instituciones de crédito destinadas especialmente a dar facilidades a los pequeños comerciantes, agricultores e industriales; (Aparte d) del artículo 226).

"f) Establecer centros teórico-prácticos para la enseñanza del comercio, la agricultura, los oficios y las artes, incluyendo en estas últimas las manuales, y para la formación de obreros y directores industriales especializados; (Aparte e) del artículo 226).

"g) Disponer la intervención del Estado en cualquiera clase de empresas privadas, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, exclusivamente para hacer cumplir los fines de justicia social a que se refiere el Capítulo 3º, Título III de la Constitución; (Aparte f) del artículo 227).

"h) Disponer la intervención del Estado en cualesquiera clases de empresas privadas de utilidad pública, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, para los siguientes fines:

"1.- Regular por medio de organismos especiales las tarifas de los servicios y los precios de los artículos de primera necesidad;

"2.- Exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad en los artículos mencionados en el aparte anterior; y

"3.- Coordinar los servicios y la producción de artículos. (Artículo 227).

"i) Definir las empresas de utilidad pú-

blica y los artículos de primera necesidad; (Artículo 227).

"j) Disponer que el Estado cree, por medio de entidades autónomas o semi-autónomas o por otros medios adecuados, empresas de utilidad pública que no haya establecido la actividad privada; (Artículo 228).

"k) Disponer que el Estado asuma, cuando así fuere necesario al bienestar colectivo y mediante expropiación, el dominio de las empresas de utilidad pública perteneciente a particulares, siempre que en cada caso media autorización de la misma Ley; (Artículo 228).

"l) Disponer que el Estado fomente y facilice las cooperativas de producción y consumo, para cuyo efecto creará las instituciones que sean necesarias; (Artículo 229) y

"m) Regular el cultivo del sueldo como un deber del propietario para con la comunidad a fin de que no se impida o estanque el aprovechamiento de la tierra. (Artículo 230).

"Como puede observarse, después de una atenta lectura de los preceptos constitucionales indicados, ni ellos ni ninguno otro de la Carta Fundamental, expresamente y ni siquiera tácitamente, facultan al Legislador para regular, restringir o prohibir las actividades económicas de 'las personas residentes en la República' cuando tales personas se encuentran fuera de ella ni para prohibirles que ejecuten o lleven a cabo actos de comercio o contratos civiles o que ejer- citen actividades económicas de cualquier naturaleza fuera del territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá y, menos aún, para que estatuya que 'las personas que residiendo en la República se aseguren la vida con una compañía no autorizada, quedarán sujetas a una multa igual al doble del valor de la prima que sobre el mismo riesgo les habría correspondido en una compañía autorizada, y EL CONTRATO DE SEGURO SE CONSIDERARA NULO Y SIN VALOR'. (Art. 77 del Decreto-Ley № 17, de 22 de Agosto de 1956).

El artículo 77 del Decreto-Ley № 17 de 1956, cuya inconstitucionalidad denunció, tal como está concebido y es interpretado por las autoridades encargadas de aplicarlo, PROHIBE a los residentes en la República de Panamá obtener un seguro de vida en territorio no sujeto a la jurisdicción de la República o en el Exterior y si, no obstante esa prohibición,

dichos residentes en Panamá obtuvieren tal seguro en los Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia o en cualquier otro país durante su estada en cualquiera de ellos, los sanciona con una multa igual al doble del valor de la prima que sobre el mismo riesgo les habría correspondido en una compañía autorizada para operar en Panamá y, además, 'el contrato de seguro se considerará nulo y sin valor'. Pienso de esta manera, porque la expresión 'compañía autorizada', significa 'Compañía autorizada para operar en Panamá', según se desprende del Decreto-Ley 17 de 1956 y de la interpretación que le dan las autoridades encargadas de su aplicación.

"En mi opinión, la norma denunciada no tiene apoyo en ninguna disposición constitucional, contraria flagrantemente las reglas señaladas específicamente en los artículos 225, 226, 227 y pertinentes de la Constitución y extiende sus efectos fuera de los límites de la República de Panamá con violación de todo principio de derecho constitucional".

El Procurador General de la Nación al evacuar su traslado se opone a que se haga la declaración de inconstitucionalidad solicitada, mediante las siguientes razones:

"Como razón para la impugnación se asevera que los Órganos Legislativo y Ejecutivo contravinieron los artículos 225 y siguientes (Título XI) de nuestra Constitución Política al expedir la norma legal acusada porque ninguno de los preceptos del susodicho título facultan al Legislador para regular, restringir o prohibir las actividades económicas de 'las personas residentes en la República', cuando tales personas se encuentran fuera de ella ni para prohibirles que ejecuten o lleven a cabo actos de comercio o contratos civiles o que ejercent actividades económicas de cualquier naturaleza fuera del territorio sujeto a la jurisdicción de la República de Panamá y, menos aún, para que estableya que 'las personas que residiendo en la República se aseguren la vida con una compañía no autorizada, quedarán sujetas a una multa igual al doble del valor de la prima que sobre el mismo riesgo les habría correspondido en una compañía autorizada, y EL CONTRATO DE SEGURO SE CONSIDERARA NULO Y SIN VALOR'.

"No comparto el criterio enunciado y, por ende, me opongo a la declaratoria pedida. Para ello invoco las siguientes razones:

"1) La facultad estatal reglamentaria es específicamente atribuida en el artículo 225 de la Constitución Nacional respalda plenamente la medida de protección a la Economía Nacional prevista en los artículos 14 y siguientes del Decreto Ley 17 de 1956;

"2) El señalamiento de las restricciones a la explotación del negocio de seguros y de capitalización impuestas por dicho decreto-ley exigen la previsión de sanciones imponibles tanto a quienes las incumplen directamente como a quienes cooperen en la respectiva contravención; y

"3) Las 'necesidades sociales' resultantes de nuestra peculiar realidad socio-económica hacen necesario, para que la prohibición decretada sea eficaz, que el ámbito punitivo cubra los extremos señalados en el artículo impugnado.

"Si esto último no se hiciese, quedaría claramente expuesta aburla toda la regulación a que se contrae el Decreto-Ley número 17 de 1956".

Durante el término de lista de que trata el artículo 70 de la Ley 46 de 1956, el demandante presentó escrito reforzando sus alegaciones con miras a obtener que se haga el pronunciamiento constitucional pedido. Por su parte, haciendo uso del derecho que el citado artículo 70 confiere a los afectados con el presente requerimiento de carácter constitucional, en razonados escritos han expresado su oposición a que se acceda a lo pedido las siguientes Compañías de Seguros: Compañía Nacional de Seguros, representada por el Lic. José Pablo Velásquez F.; Compañía Internacional de Seguros, S. A., representada por la firma de abogados "Icaza, González Ruiz & Alemán"; "The United States Life Insurance Company in the City of New York", representada por la firma "De la Guardia, Arósemena & Benedetti"; Compañía General de Seguros, S. A., representada también por la firma "De la Guardia, Arósemena & Benedetti", y la Compañía Panameña de Seguros, S. A., con la representación de la firma de abogados "Fábrega, López, Pedreschi y Galindo".

El artículo 77 del Decreto Ley 17 de 22 de agosto de 1956 que se tacha de inconstitucional es del siguiente tenor:

"Artículo 77.- Las entidades, empresas o personas que contraten un seguro sobre bienes situados en la República con una compañía no autorizada, y las personas que residan en la República se aseguren la vida con una compañía no autorizada, quedarán sujetas a una multa igual al doble del valor de la prima que

sobre el mismo riesgo les habría correspondido en una compañía autorizada, y el contrato de seguro se considerará nulo y sin valor. Igual multa se impondrá a la persona que hubiere servido de intermediario en la contratación de tal seguro.

"Pero la Superintendencia de Seguros podrá autorizar previamente a cualquier entidad, empresa o persona para contratar un seguro con una compañía no autorizada, cuando se compruebe que no es posible obtener tal seguro en una compañía autorizada, y en este caso no se aplicará la sanción".

El proyecto de Decreto Ley del Organo Ejecutivo "por el cual se reglamentan el negocio de Seguros y el de Capitalización" del cual forma parte la disposición que se deja copiada, fue elaborada "en uso de las facultades que al Presidente de la República confiere el ordinal 19 del artículo 144 de la Constitución Nacional y el aparte g) de la Ley N° 33, de 11 de febrero de 1956". Las facultades conferidas por la última disposición citada otorgan la siguiente autorización:

"g) Para modificar las disposiciones pertinentes del Código de Comercio y demás leyes concordantes relativas a las Compañías de Seguros y la Superintendencia de Seguros y Corredores de Seguros".

Desde el punto de vista formal, el Decreto-Ley N° 17 de agosto de 1956 fue dictado en cumplimiento de lo que dispone la Constitución Nacional y la ley de autorización dictada por la Asamblea Nacional.

Conceptúa el recurrente que el artículo 77 que se deja copiado "no tiene apoyo en ninguna disposición constitucional" y "contraría flagrantemente las reglas señaladas específicamente en los artículos 225, 226 y 227 y pertinentes de la Constitución y extiende sus efectos fuera de los límites de la República con violación de todo principio de derecho constitucional".

El artículo 225 de la Constitución Nacional dice así:

"Artículo 225.- El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares. Pero el Estado las regulará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país."

El artículo 226 menciona las medidas que la Ley dispondrá "para realizar los fines de que trata el artículo an-

terior" comprendidas en cinco ordinales.

El artículo 227 confiere al Estado autorización para intervenir "en cualquiera clases de empresas privadas, dentro de la reglamentación que establezca la Ley, exclusivamente para hacer cumplir los fines de justicia social a que se refiere el Capítulo 3º, Título IIIº" de la Constitución y lo autoriza para intervenir, además, en las empresas privadas y de utilidad pública para los fines que específicamente allí se determinan.

La Corte comparte el criterio del Procurador General de la Nación de que "la facultad estatal reglamentaria específicamente atribuida en el artículo 225 de la Constitución Nacional respalda plenamente la medida de protección a la economía nacional prevista en los artículos 14 y siguientes del Decreto Ley 17 de 1956", porque ella se adoptó para restringir el negocio de seguros en la República al exigir a las compañías que lo exploten en el país, por lo menos el 50% de ciento de capital panameño, y a las compañías extranjeras que establezcan sucursales o agencias generales en Panamá, lo que redundaría en beneficio del "mayor número posible de habitantes del país", desde luego que con ello se da facilidad de inversión al capital nacional, se crean fuentes de trabajo para gran número de panameños y se logra mantener en nuestro medio en calidad de depósitos y en inversiones, un apreciable capital que de no mediar esas exigencias saldría indefectiblemente al exterior porque entonces el negocio, explotado por compañías extranjeras exclusivamente, en poco o nada beneficiaría al Fisco y por ende, a la comunidad.

Según lo dispuesto en el Decreto-Ley 17 de 1956 modificado por el Decreto Ley 16 de 8 de agosto de 1962, para que una compañía nacional pueda dedicarse al negocio de seguros, debe acreditar que posee un capital mínimo de B/. 1000.000.ºº si se dedica al ramo de riesgos fortuitos, y de B/. 400.000.ºº si incluye en éstos al ramo de incendios. Además, debe consignar en el Banco Nacional depósitos por B/. 200.000.ºº, B/. 50.000.ºº y B/. 100.000.ºº según la naturaleza de los riesgos que asegure y mantener las reservas técnicas especificadas en los artículos 31 y 32. Las compañías extranjeras deben mantener en depósito en el Banco Nacional una suma igual al capital mínimo de B/. 100.000.ºº si no se dedican a la rama de incendios y de B/. 300.000.ºº si se incluye dicho riesgo, que se exigen a las compañías nacionales para operar en la República. También tienen la obligación tanto las compañías nacionales como las extranjeras de invertir en la República la totalidad de las reservas técnicas de que tratan los artículos 31 y 32 del Decreto comentado. Todas estas medidas que acuerdan el Decreto Ley de que se trata, tienden a garantizar debidamente los intereses de los asegurados panameños y a acrecentar la riqueza nacional por medio del establecimiento de entidades de carácter económico financieras con capital panameño, lo que beneficia a gran número de habitantes del país.

Pero esa reglamentación del negocio de seguros que impone a las Compañías que lo explotan el cumplimiento de tan gravosos requisitos, como bien lo expone el Procurador General de la Nación, "quedaría expuesta burla" si no se establecen las sanciones a que se contrae el artículo 77 cuya inconstitucionalidad se pide. De no señalarse penas severas a los residentes en la República que se adeguren en compañías no autorizadas, se dejaría sin protección debida a las empresas nacionales o extranjeras que invierten y comprometen apreciable cantidad de dinero en el país para operar el negocio de seguros, dando lugar a que resulten beneficiadas, con grave perjuicio para la economía nacional, las compañías extranjeras que no hacen esas inversiones y que no garantizan en ninguna forma el cumplimiento de las obligaciones que contraen con los panameños a quienes les resultaría difícil hacer efectivo el pago de los riesgos a segurados en ellas. La falta de protección debida a las compañías autorizadas, por el hecho de favorecer únicamente a las empresas de seguro extranjeras, como se deja dicho, implicaría una clara violación del artículo 225 de la Constitución, porque con ello el Estado dejaría de cumplir con la obligación que le impone dicha norma de "acrecer la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país".

El artículo 226 de la Constitución no ha sido violado por la disposición que se tacha de inconstitucional. La reglamentación de la explotación del negocio de seguros más bien parece responder a las exigencias del acápite b) de dicha norma, porque fue decretada en virtud de facultad expresa otorgada por la Asamblea Nacional; porque con ella el Estado impulsa la creación de empresas particulares con capital panameño para atender esa actividad económica, y porque la protección fiscal que el artículo 77 del Decreto-Ley № 17 de 1956 otorga a las compañías autorizadas contra las competencias extranjeras, puede equipararse a la cooperación de carácter económico autorizada en dicho acápite.

Hechas las anteriores consideraciones, resulta claro que el artículo acusado de inconstitucional tampoco viola el artículo 227 de la Carta, porque, como se ha dicho, la reglamentación del negocio de seguros en los términos comentados tiene respaldo en los artículos 225 y 226 de la Constitución.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que no hay lugar a hacer la declaración de inconstitucionalidad solicitada.

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

(fdo) Luis Morales Herrera.-	(fdo) Ricardo A. Morales.-
(fdo) V. A. de León S.-	(fdo) Demetrio A. Porras.-
(fdo) Germán López.-	(fdo) Gil Tapia E.-
(fdo) M. A. Díaz E.-	(fdo) Carlos E. Adames.-
(fdo) Andrés Guevara T.-	
	(fdo) Aurelio Jiménez Jr.,
	Secretario General.