

599 + 14
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO-. Panamá, ocho (8) de octubre de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

V I S T O S:

En la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por JORGE A. MORENO DAVIS contra el literal Ch- del artículo 2 y el inciso 2 del artículo 78 de la Ley 55 de 1984, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia considera:

La demanda, que corre de fojas 1 a 5, en lo pertinente es del tenor siguiente:

"TRANSCRIPCION LITERAL DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES:
El Artículo 78 de la Ley 55 de 20 de diciembre de 1984, dice así:

Artículo 78: La Superintendencia de Seguros revisará los honorarios ganados anualmente y las pólizas vigentes con el fin de establecer la permanencia del Corredor de Seguros (Persona Natural) a que alude el literal (ch) del Artículo 2o. de esta Ley. Los Corredores de Seguros, para acreditar su dedicación habitual conforme a esta Ley deberán haber percibido, en el lapso de un año calendario, comisiones por valor no menor de tres mil seiscientos balboas (B/. 3,600.00) y haber mantenido un mínimo de veinticuatro (24) pólizas en vigor durante ese mismo período".

El Artículo 2o. Literal Ch de la Ley 55 de 1984, dice:

"Artículo 2o.: Para los efectos de esta Ley a los términos que a continuación se expresan se les atribuirá el sentido siguiente:.....
Ch. Corredor de Seguros.- Toda persona natural o jurídica autorizada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, que de conformidad con esta Ley se dedique en forma habitual y permanente, con autonomía profesional y económica, a servir de mediador entre las Compañías de Seguros y los Asegurados en cualquier acto, transacción o actividad relacionada con la venta de seguros".

INDICACION DE LA DISPOSICION CONSTITUCIONAL
QUE SE ESTIMA INFRINGIDA:

"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

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

En cuanto al concepto de la infracción dice lo siguiente:

"CONCEPTO DE LA INFRACCION:

El artículo 78 inciso segundo de la Ley 55 de 1984, infringe en concepto de violación directa el Artículo 40 de la Constitución Nacional, por cuanto dicha norma legal al reglamentar la profesión de Corredor de Seguros establece que tales profesionales"... deberán percibir, en el lapso de un año calendario, comisiones por valor no menor de B/.3,600.00 y haber mantenido un mínimo de veinticuatro (24) pólizas en vigor durante ese mismo período", con lo cual tal disposición rebasa el marco constitucional, ya que el Artículo 40 de la Constitución Política al consagrar la libertad para el ejercicio de las profesiones y los oficios sólo sujeta esa libertad a las reglamentaciones que establezca la Ley en los aspectos relativos a IDONEIDAD, MORALIDAD, PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES, COLEGIACION, SALUD PUBLICA, SINDICACION Y COTIZACIONES OBLIGATORIAS. La exigencia en cuanto a que el Corredor de Seguros debe ganarse un mínimo de tres mil seiscientos balboas (B/.3,600.00) en concepto de comisiones y mantener vigente veinticuatro (24) pólizas durante el año"... a fin de establecer la permanencia habitual del Corredor de Seguros", constituye aspecto que concierne a la capacidad productiva de la persona que ejerce esta profesión que, al tasarla se atenta contra la autonomía de su voluntad, de su libre ejercicio. Tal reglamentación no es pertinente a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias, tal cual ordena el Artículo 40 de la Constitución Nacional. Por esta razón el inciso segundo del artículo 78 de la Ley 55 de 1984, pugna con el libre ejercicio de las profesiones y oficios que consagra el artículo 40 de la Carta Política.

CONCEPTO DE INFRACCION:

El Literal Ch del Artículo 2o. de la Ley 55 de 1984, infringe, en concepto de violación directa al Artículo 40 de la Constitución Na-

cional por cuanto indica que se entiende por Corredor de Seguros a "... toda persona natural o jurídica autorizada por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, que de conformidad con esta Ley se dedique EN FORMA HABITUAL Y PERMANENTE, CON AUTONOMIA PROFESIONAL Y ECONOMICA, a servir de mediador entre las Compañías de Seguros y los Asegurados en cualquier acto, transacción o actividad relacionada con la venta de seguros". Esa regulación restringe el libre ejercicio de la profesión de corredor de seguros, sin que tal sujeción guarde relación con los elementos pertinentes a la idoneidad, moralidad, seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias que son, precisamente las limitaciones que la disposición constitucional establece (Artículo 40), para el libre ejercicio de las profesiones y oficios.

Por tanto, el Artículo 2o. Literal Ch de la Ley 55 de 1984 viola el artículo 40 de la Carta Magna de la República.

Y en lo medular en cuanto a los fundamentos de la demanda, se transcribe:

"2. No es fácil para el Corredor de Seguros que se inicia obtener tres mil seiscientos balboas (B/.3,600.00), en concepto de comisiones y mantener vigente un mínimo de veinticuatro (24) pólizas anuales.

3. No habría objeción a que determinada Compañía de Seguros exigiera a los Corredores de Seguros que venden pólizas para esa empresa, producir tal o cual suma de dinero anuales en concepto de comisiones y mantener vigente un mínimo de veinticuatro (24) pólizas al año. Inaceptable resulta que sea la Ley reglamentaria en materia de seguros la que exija al Corredor de Seguros determinada producción, con lo cual se persigue eliminar a aquellos corredores de seguros que obtuvieron sus respectivas licencias con arreglo de la ley anterior (Decreto Ley No.17 de 22 de agosto de 1955) y no alcanzan a ganarse al año suma de tres mil seiscientos balboas (B/.3,600.00) mínimo, en concepto de comisiones.

4. En la forma como se ha querido reglamentar la profesión de corredor de Seguros, lo único que se conseguirá es que el negocio de seguros quede en manos de aquellos Corredores vinculados por nexos familiares a quienes controlan las grandes empresas del país; y esto, desde luego, es violatorio del libre ejercicio de la profesión de corredor de seguros.

5. A lo largo de mi vida he conocido a corredores de seguros quienes, si bien no llegaban a ganarse tres mil seiscientos balboas (B/.3,600.00) al año en concepto de comisiones, con lo poco que ganaban como corredores de seguros pudieron llevar el diario sustento a sus familias, y pagarse sus estudios universitarios. Recuérdese, Honorables Magistrados, que B/.3,600.00 anuales equivalen a B/.300.00 mensuales, suma ésta que no percibe gran número de familias panameñas, a pesar de que trabajan. Con menos de B/.300.00, mal que bien, viven y sostienen a sus familiares. Esta es la realidad económica de muchos hogares panameños y ustedes lo saben, Honorables Magistrados.

6. La Corte Suprema de Justicia en fallo fechado 5 de abril de 1973 (publicado en la Gaceta Oficial No.17.403, pág. 1) y en numerosos pronunciamientos anteriores a la Constitución de 1972, se ha referido a la correcta interpretación del Artículo 40 de la Constitución Nacional, disposición idéntica al Artículo 39 de la Carta Política de 1946; fallos en los cuales la Alta Corporación que ustedes hoy representan ha corroborado -como lo afirma el Doctor César Quintero en su obra Derecho Constitucional, pág. 171-, que "... la libertad de profesión, llamada también libertad de trabajo, supone el derecho que tiene oficio que desee", con la sola limitación en cuanto a idoneidad, moralidad, seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias".

Cumpliendo con los trámites de rigor que establece la Ley y mediante providencia de 15 de febrero de 1985, se da traslado al Señor Procurador General de la Nación, el cual en su Vista 4 de 20 de marzo de 1985, contesta la demanda, en lo medular, de la siguiente manera:

"El Artículo 40 de Nuestra Constitución Nacional contiene el llamado principio de la libertad de profesión, mediante el cual se consagra el derecho connatural de toda persona de ejercer la profesión u oficio que por su voluntad libre escoja, sujetándose a la reglamentación legal en cuanto a las circunstancias de idoneidad, moralidad, previsión, y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

Como puede advertirse la restricción contenida en el inciso 2 del Artículo 78 de la Ley 55 de 1984 para ejercer la profesión de Corredor de Seguros se refiere a una circunstancia de eficacia profesional, medida en términos de carácter económicos y de productividad, por cuanto que exige que se perciba; en concepto de comisiones, un mínimo de B/.3,600.00 anuales y haber mantenido un mínimo de 24 pólizas en vigor durante el lapso de un año calendario.

Esta Procuraduría estima inconcebible que la Ley limite el ejercicio de una profesión por razón de la capacidad productiva de las personas, medida en términos económicos, cuando nuestra Carta Fundamental sólo faculta al legislador para reglamentar las profesiones en los aspectos taxativamente estatuidos en su Artículo 40; así pues, no podrá restringirse el ejercicio de ninguna profesión u oficio por razones ajenas a las permitidas constitucionalmente, como desafortunadamente ocurre en el acto acusado.

Por su parte el Literal Ch del Artículo 2 de la misma Ley al atribuirle la acepción legal correspondiente al término Corredor de Seguros establece, que su trabajo debe realizarse "en forma habitual y permanente, con autonomía profesional y económica".

El legislador puede requerir que las personas que desean ejercer determinada profesión satisfagan ciertos requisitos, como aquellos que dicen relación con lo establecido en la Constitución Nacional. Así por ejemplo, puede exigirse que se acredite la posesión de determinados conocimientos, necesarios para el correcto desempeño de tal o cual profesión, por cuanto que dichos requerimientos corresponden a razones de idoneidad.

Por otro lado señalar que la profesión se debe realizar con autonomía económica y profesional, supone la exclusión de personas de escasos recursos económicos y que dependan de un empleador para ejercer la profesión de Corredor de Seguros, por carecer de la solidez patrimonial necesaria para realizar su labor de manera independiente. Y esta exigencia no es una de las que contempla la Constitución en su Artículo 40.

El derecho al trabajo es uno de los derechos humanos fundamentales, inherentes a toda persona, por su propia condición hu-

mana y como tal no puede ser limitado de forma que se cercene el mismo. Querer regularlo mediante una Ley, desconociendo las materias sobre las cuales pueden tratar dichas regulaciones, puede hacer que el legislador conculque otros derechos consagrados en la Constitución.

De igual manera, exigirle a quien desea desempeñarse en la profesión del corretaje de seguros que se dedique a dicha labor en forma habitual, es un requerimiento que sobrepasa la potestad reguladora de la Ley. La obligación de satisfacer las exigencias establecidas en los actos acusados limita el libre ejercicio de la profesión de Corredor de Seguros para lo cual el legislador no está facultado por cuanto que, como hemos visto dichas exigencias, no corresponden a circunstancias de idoneidad y mucho menos moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias, las únicas áreas, taxativamente estatuidas en la Carta Magna, sobre las que se permiten establecer regulaciones al ejercicio de una profesión u oficio.

La Ley puede establecer los requerimientos necesarios para que una persona se encuentre en la posibilidad de ejercer una profesión determinada, más no puede suplantar la voluntad humana que impulse al ejercicio material de dicha profesión. La persona que adquiera la condición de Corredor de Seguros debe mantener la autonomía volitiva que le permita escoger el tiempo y la forma en que se dedicará a su profesión.

Por las razones expuestas estima esta Procuraduría debe ser declarado inconstitucional el inciso 2 del Artículo 78 de la Ley 55 de 1984 y la frase "en forma habitual y permanente, con autonomía profesional y económica" contenida en el Literal Ch del Artículo 2 de la Ley 55 de 1984".

Luego de lo anterior, esta Superioridad se encuentra en disposición de arribar a las siguientes consideraciones:

La Constitución Política de todos los pueblos es, por regla, el mecanismo mediante el cual se organiza de modo genérico una pluralidad de situaciones e instituciones. Con posterioridad el organismo legislativo o Parlamento desarrolla -en los casos que la propia Constitución establece- aquellos artículos constitucionales que ameritan una ampliación del concepto otorgado por el constituyente como directriz de la organización de

la Nación. Y se desarrollan, valga la paradoja, ahondando dicho articulado pero, sin salir del marco de la generalidad, como lo demuestra la práctica, institutadas de una u otra forma para constituir un solo cuerpo.

Ahora bien, lo anterior no significa en modo alguno que el Legislador "motu proprio" vaya a llenar un "vacío" que el Constituyente -quien ideó la Ley fundamental a la que los legisladores están sujetos- no contempló. Esto es, lo que la Constitución expresamente ha otorgado o denegado, no es propio que por medio de una Ley se deniegue, conceda o conforme.

Y es que sucede lo siguiente: el Legislador se abrogó, o si se prefiere, se subrogó a las funciones de las autoridades que conocen de modo privativo de los negocios de seguros; nos referimos a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.


Así tenemos que ocurre la presente situación. En todo caso, luego de haber sido expedida la Ley por la cual se regula la profesión del corretaje de seguros, se vería dicha Institución -desde todo punto de vista- idónea para tal y expedir el reglamento especial que, basado en la Ley 55 de 1984, pasará a regular lo concerniente a pólizas en vigencia, mínimo de ingresos por concepto de comisiones, etc.

Más, ocurre lo contrario; pues, la propia Ley decide regir como tal y como reglamento institucional. En reciente fallo de 2 de agosto de 1985, esta Superioridad se pronunció al respecto, cuando en otra demanda de inconstitucionalidad sobre el artículo 62, literal d- de la misma Ley 55 de 1984, la declaró inconstitucional al hacer una limitación que la Constitución no contempla, igual que en el presente negocio.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, administrando Justicia en nombre de la República y por autori-

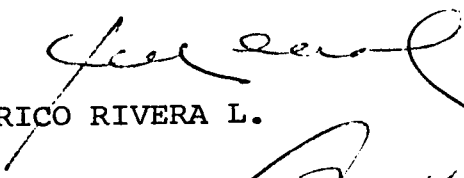
dad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES el literal
ch- del artículo 2 y el inciso 2 del artículo 78 de la Ley 55
de 1984.

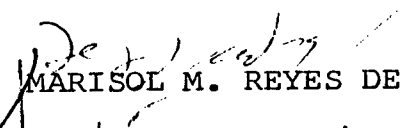
Cópiese y notifíquese.


CAMILO O. PÉREZ

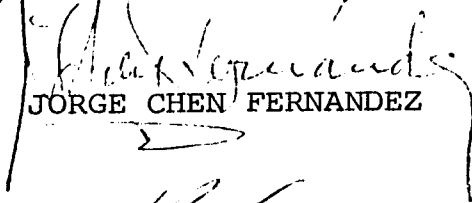

ENRIQUE BERNABE PEREZ


LUIS CARLOS REYES

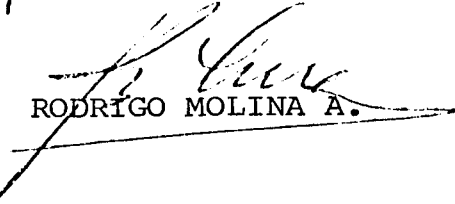

AMERICO RIVERA L.


MARISOL M. REYES DE VASQUEZ


JUAN S. ALVARADO


JORGE CHEN FERNANDEZ


RAFAEL A. DOMINGUEZ


RODRIGO MOLINA A.


SANTANDER CASIS S.
Secretario General.-

En Panamá a los 25 días del mes de Octubre
de mil novecientos ochenta y cinco a las once
de la mañana notifico al Sr.
Resolución Anterior.

