

VISTOS:

EMILIO DE LEON LOKEE ha demandado la Inconstitucionalidad del artículo 65 de la Ley 55 de 20 de diciembre de 1984 en los términos siguientes:

1. Norma Acusada de Inconstitucionalidad:

Se Acusa de inconstitucionalidad el Artículo 65 de la Ley No.55 de 20 de diciembre de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.20.211 de 26 de diciembre de 1984, y cuyo texto es del tenor siguiente:

"Artículo 65.- Todos los Corredores de Seguros deberán constituir y mantener a favor del Gobierno Nacional, a efectos de responder por el importe de las pérdidas provenientes de los fondos que manejan, como resultado de su actuación negligente o dolosa, y para responder ante el Gobierno por las sanciones que se le impongan, de conformidad con esta Ley, una fianza de B/.10,000.00. La fianza para los Corredores de Seguros de Vida Industrial será de ----- B/.1,000.00. Esta fianza se podrá constituir en efectivo o en bonos o títulos del Gobierno Nacional o en Fianzas de Compañías de Seguros.

Parágrafo Transitorio: Los Corredores de Seguros autorizados a la fecha de vigencia de la presente Ley, dispondrá de un plazo de seis (6) meses para cumplir con las disposiciones de este artículo".

2. Disposiciones Constitucionales Infringidas:

"Artículo 19.- No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

"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, previsión y 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".

3. Conceptos de las Infracciones:

a) El Artículo 65 de la Ley No.55 de 1984, al crear una fianza de manejo que tienen que prestar los Corredores de Seguros a favor del Gobierno Nacional, ocasionan una situación de discriminación en contra de los profesionales supradichos, ya que los mismos son los únicos que dentro de nuestro ordenamiento jurídico, para la práctica profesional tienen que efectuar un desembolso que nada ve con los requisitos de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones, y que la Ley tiene que reglamentar por mandato constitucional.

b) La fianza de manejo expresada en el Artículo 65 de la Ley No.55 de 1984, es propia del ejercicio del comercio y no del de las profesiones. De ahí es que consideramos que la disposición legal aquí acusada de inconstitucional riñe con el Artículo 40 de nuestro Estatuto Fundamental, en vista de que la misma constituye un serio obstáculo a la libertad de ejercer la nueva profesión de Corredor de Seguros.

c) La fianza de manejo de B/.10,000.00 que exige el Artículo 65 de la Ley No.55 de 1984, en realidad es un requisito más para ejercer la profesión de Corredor de Seguros. Y esa restricción no tiene relación alguna con las limitantes que establece el Artículo 40 de nuestra Constitución al ejercicio de las profesiones. En ese sentido conceptuamos un claro choque de la disposición legal aquí demandada con la letra y espíritu del supradicho Artículo 40 de la Constitución

Admitida la demanda (fs.4) se dispuso correrle traslado al Procurador General de la Nación (fs.5-10) quien se expresó así:

En hábil término contesto el traslado que se me ha corrido del recurso de inconstitucionalidad antes descrito, y al efecto

40

expongo:

La disposición atacada expresa lo siguiente:

"Artículo 65: Todos los Corredores de Seguros deberán constituir y mantener a favor del Gobierno Nacional, a efectos de responder por el importe de las pérdidas provenientes de los fondos que manejan, como resultado de su actuación negligente o dolosa, y para responder ante el Gobierno por las sanciones que se le impongan, de conformidad con esta Ley, una fianza de B/.10,000.00. La fianza para los Corredores de Seguros de Vida Industrial será de B/.1,000.00. Esta fianza se podrá constituir en efectivo o en bonos o títulos del Gobierno Nacional o en Fianzas de Compañías de Seguros. Parágrafo Transitorio: Los Corredores de Seguros autorizados a la fecha de vigencia de la presente Ley, dispondrán de un plazo de seis (6) meses para cumplir con las disposiciones de este Artículo".

Sostiene el recurrente que la disposición atacada resulta infractora de lo dispuesto por el artículo 19 de la Constitución Nacional. Sobre el concepto de la infracción el actor manifiesta:

"a) El Artículo 65 de la Ley No.55 de 1984, al crear una fianza de manejo que tienen que prestar los Corredores de Seguros a favor del Gobierno Nacional, ocasiona una situación de discriminación en contra de los profesionales supradichos, ya que los mismos son los únicos que, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, para la práctica profesional tienen que efectuar un desembolso que nada ve con los requisitos de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones, y que la Ley tiene que reglamentar por mandato constitucional".

Resulta necesario expresar que ha sido una situación ampliamente debatida la determinación del alcance que el principio de igualdad ante la Ley tiene en el ordenamiento constitucional. Así, se ha reiterado en no pocas ocasiones que la violación de tal principio debe encuadrarse en la condición o trato desigual que se le proporciona a los ciudadanos que se encuen

tran en idénticas circunstancias; luego entonces, en el caso que nos ocupa, la pretermisión constitucional se produciría si la norma atacada fuera aplicable a algunos corredores de Seguros con exclusión de otros, lo que hemos visto que no ocurre con la norma atacada.

Pasemos entonces al análisis de la supuesta infracción a lo dispuesto por el artículo 40 del texto constitucional norma esta que a la letra expresa:

"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, previsión y 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".

Sobre el concepto de la infracción del recurrente se manifiesta así:

"b) La fianza de manejo expresada en el Artículo 65 de la Ley No.55 de 1984, es propia del ejercicio del comercio y no del de las profesiones. De ahí es que consideramos que la disposición legal aquí acusada de inconstitucional refiere con el Artículo 40 de nuestro Estatuto Fundamental, en vista de que la misma constituye un serio obstáculo a la libertad de ejercer la nueva profesión de Corredor de Seguros.

"c) La fianza de manejo de B/.10,000.00 que exige el Artículo 65 de la Ley No. 55 de 1984, en realidad es un requisito más para ejercer la profesión de Corredor de Seguros. Y esa restricción no tiene relación alguna con las limitantes que establece el Artículo 40 de nuestra Constitución al ejercicio de las profesiones. En ese sentido conceptuamos un claro choque de la disposición legal aquí demandada con letra y espíritu del supradicho Artículo 40 de la Constitución".

En lo esencial se observa que a juicio del actor la pretermisión constitucional se centra en que la norma atacada restringe el ejercicio profesional en el Corretaje de Seguros, sin fundamentarse en las limitaciones que la norma constitucional consagra. Veamos:

1.- Se hace necesario, como cuestión principal e ineludible, determinar la naturaleza de la fianza que dispone el artículo 65 de la Ley 55 de 1984. Dicha norma expresa que los corredores de seguros deben mantener una fianza, y que la misma tiene por objeto "responder por el importe de las pérdidas provenientes de los fondos que manejan, como resultado de su actuación negligente o dolosa, y para responder ante el Gobierno por las sanciones que se le impongan..."

Por estar la obligación de constituir la fianza, plasmada en una ley, entra en la categoría de fianza legal, la cual define Rafael De Pina como:

"La impuesta directamente por ley para asegurar el cumplimiento de determinadas obligaciones o la gestión de ciertos cargos o encargos".  
(DE PINA, Rafael y DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho Editorial Porrúa, México 1984).

Como vemos lo esencial es la creación de una garantía frente al manejo de fondos ajenos y frente a la responsabilidad derivada de actuaciones sancionadas del corredor de seguros.

Sobre la fianza legal Guillermo Cabanellas nos dice:

"La requerida imperiosamente por expresa disposición de la ley, bien en negocios extrajudiciales o en causas con los tribunales relacionadas. Su variedad es muy grande y tanto se presenta en el Derecho Civil, cual en la exigida a los tutores, usufructuarios y herederos; como en el Derecho Mercantil, en la de corredores de comercio, agentes de cambio y cargadores, entre otras personas más que se desempeñan profesionalmente en esa rama jurídica; como en las diversas actividades administrativas, a los procuradores, notarios, registradores, y funcionarios muy variados.  
(CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta Argentina 1981)".

Ahora bien la norma supuestamente infringida, artículo 40 de la Constitución Nacional, contiene dos párrafos. El primero de ellos establece las condiciones en las que el legislador puede fundamentar la reglamen-

taciones de la profesiones y los oficios, en tanto que el segundo párrafo dispone la expresa prohibición sobre el establecimiento de impuestos o contribuciones al ejercicio de las profesiones liberales.

La infracción de la norma constitucional surgiría de la demostración de que la norma atacada, al crear una fianza obligatoria, no se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias; o bien de que crea un impuesto o contribución al ejercicio de las profesiones liberales, los oficios y las artes.

[Sobre el punto aludido ya se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia cuando en sentencia de 23 de junio de 1955, expresó:

"Las fianzas de manejo no son ni pueden entenderse como impuestos o contribuciones, por lo que no pugnan con la disposición constitucional que ordena que tales impuestos o contribuciones deben fijarlos exclusivamente la Ley, ni con la disposición de la Carta Magna que establece que las profesiones y oficios liberales quedan fuera de todo gravámen.

Lo primero, que es lo fundamental en el presente caso, obedece a la necesidad, por parte del Organó Ejecutivo, de reglamentar y garantizar al comercio hoy más que nunca, cuando ya se perfila des tacadamente el desenvolvimiento socio-económico de la República, los manejos de los Agentes Corredores de Aduana o de Seguros.

Pero ello significaría que, como los Corredores de Aduana, los de Seguros pueden obligarse a prestar fianza de manejo, más no a pagar impuesto de patente comercial porque, precisamente, la Ley les prohíbe ejercer el comercio. (Jurisprudencia Constitucional, Centro de Investigación Jurídica Tomo I pág. 246)".

El fallo antes transcrito establece un precedente sobre la materia, en dos órdenes: por una parte enfoca la determinación de la obligación de constituir "fianzas de manejo" a los Corredores de Seguros, bajo el razonamiento de que existe la necesidad de reglamentar la actividad mercantil que realizan los corredores de seguros. Tal necesidad, a

24

no dudarle, se deriva de la obligación que tiene el Estado en pronunciar a la colectividad un mínimo de garantías de que el ejercicio de la actividad aludida, no será realizada en perjuicio de los ciudadanos.

La fianza es una garantía en tal sentido y como quiera el fin de tal medida es la protección, social mal puede argumentarse que la misma carece de fundamento constitucional en virtud de lo dispuesto por el artículo 40 del texto constitucional.

De otro orden es necesario observar que el Pleno de Vuestra Honorable Corporación se pronunció aclarando que la "fianza de manejo" no puede ser considerada como impuesto ni como contribución y ello encuentra su justificación en la distinta naturaleza jurídica de tales conceptos.

\* \* \* \* \*

Se fijó en lista el negocio por cinco (5) días a fin de que el demandante y personas afectadas si la hubieran, alegaran por escrito. Dicho período transcurrió sin la comparencia de persona alguna, por lo que el negocio se haya en estado de fallar.

Se sostiene por parte del recurrente, que la norma arriba citada (art.65 de la Ley 55 de 20 de diciembre de 1984), viola los artículos 19, 40 de la Constitución Nacional.

Aunque el accionante no utiliza los conceptos técnicos en que se dice se puede violar una norma, si se puede colegir del escrito lo siguiente:

- a) Que son los únicos profesionales que tienen que realizar un reembolso que nada tiene que ver con los requisitos de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones.
- b) Que la fianza de manejo a que se refiere la norma atacada es propia del Ejercicio del Comercio.
- c) Que para el ejercicio de la profesión de corredores

25-

de seguro, se le agrega un nuevo requisito cual es una fianza de B/.10,000.00 y ello no tiene relación con el artículo 40 de la Constitución Nacional vigente.

La Corte Suprema por su parte, al examinar el concepto de infracción que se imputa al artículo 65 en comento, con relación al artículo 19 de la Constitución Nacional, conceptúa que hay tratamiento igualitario de todos los profesionales del corretaje de seguro. En consecuencia, se sostiene que no hay fueron personal por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. De allí que no prospere el cargo imputado.

La segunda norma que se dice violada por el artículo 65 antes citado lo es el artículo 40 de la Constitución Nacional. Esta norma dice relación con el ejercicio libre de cualquier profesión, sujeta únicamente a los reglamentos de Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.- Adicionalmente expresa que no se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de profesiones liberales y de los oficios y las artes.-

No puede decirse, que por el hecho de exigir el Estado por medio de una Ley formal una fianza de manejo, se esté gravando el ejercicio de la profesión de corredor de seguro. La experiencia cotidiana, ante el cúmulo de dinero que se maneja, la responsabilidad en los riesgos, a exigido del Estado, las garantías necesarias en el corredor del Seguro para con los terceros y ello es perfectamente legal y constitucional ya que evidencia de ello, lo constituye un cúmulo de fianza legal exigido a distintos profesionales. A manera de ejemplo, podemos citar la ---



26

fianza de posibles perjuicios en acción civiles y cautelares en materia civil; la fianza bonaria exigida a los ingenieros y arquitectos en materia de construcción etc., y ello, no puede decirse que se está coartando el derecho al libre ejercicio de la profesión. Por ello se desestima el cargo.-

Así examinada la norma-artículo 65-Ley 55 de 1984- no se observa que viole ninguna otra disposición de la Constitución Nacional. Así debe declararse.-

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema- PLENO- administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA:

1º.- Que el artículo 65 de la Ley 55 de 20 de diciembre de 1984 no viola los artículos 19 ni 40 de la Constitución Nacional vigente.

IIº.- Tampoco viola ninguna otra norma Constitucional, por las razones expresadas en la parte motiva de esta sentencia.-

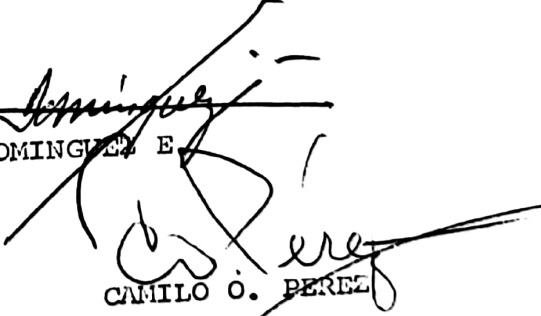
Cópiese, Notifíquese y Publíquese.-

  
RODOLFO MOLINA A.

  
ENRIQUE BERNABE PEREZ A.

  
MARISOL M. REYES DE VASQUEZ

  
RAFAEL A. DOMINGUEZ E.

  
CAMILO O. PEREZ

  
AMERICO RIVERA L.

  
JUAN S. ALVARADO S.