



MINISTERIO PUBLICO
PROCURADURIA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, ...27...de Enero.....de ...2006

Proceso de
Inconstitucionalidad

Concepto de la
Procuraduría de
la Administración

Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Lcdo. Benedicto De León Fuentes en representación del señor **César A. Gálvez representante legal de la Asociación de Productores de Seguro de Panamá (APROSEPA)**, contra el artículo 33 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir concepto respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Las normas acusadas de inconstitucionales.

El promotor de la acción solicita que se declare inconstitucional los dos últimos párrafos del artículo 33 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996, "Por la cual se reglamentan las Entidades Aseguradoras, Administradoras de Empresas y Corredores o Ajustadores de Seguros; y la profesión de Corredor o Productor de Seguros", que establecen:

"Artículo 33.

...

Las empresas aseguradoras autorizadas pagarán directamente a la Superintendencia una tasa anual de dos mil quinientos balboas (B/.2,500); los corredores de seguros-persona natural, cincuenta balboas (B/.50); y las sociedades de corredores de seguros -persona jurídica, doscientos cincuenta balboas (B/.250). El producto de esta tasa será destinado exclusivamente a los gastos de operación, mantenimiento y funcionamiento de la Superintendencia.

El Órgano Ejecutivo podrá, previa aprobación del Consejo Técnico, revisar dicha tasa anual cada cinco años."

II. Disposiciones constitucionales señaladas como violadas y los conceptos de las supuestas violaciones.

El actor indica que los dos últimos párrafos del artículo 33 de la Ley 59 de 1996, infringen el artículo 20 de la Constitución Política, que establece el principio de igualdad ante la Ley.

En su opinión el artículo 20 de la Constitución Política es violado por los párrafos tercero y cuarto de la norma legal citada, en forma directa por omisión porque el corredor de seguros se encuentra obligado a pagar una contribución, mientras que otros profesionales no tienen que cumplir con esta exigencia, (ver foja 4).

Igualmente, considera que se viola el artículo 40 de la Constitución Política que consagra la garantía constitucional de libertad de profesión, oficio o arte y la prohibición de cobro de impuestos o contribuciones por el ejercicio de estos.

El actor afirma que la violación es directa por omisión, puesto que los párrafos atacados como inconstitucionales autorizan a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros al cobro directo de una tasa anual al corredor de seguros, ya sea persona natural o jurídica, para que pueda ejercer esta actividad, (ver foja 5).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez realizado el análisis pertinente dentro del caso bajo estudio, este Despacho se encuentra en posición de expresar sus consideraciones de rigor.

Con respecto al principio de igualdad ante la ley que se aduce violado, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 6 de julio de 2000, ha señalado lo siguiente:

"La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 20 del Estatuto Político.

Ello no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República, etc., en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellos distinto al que rige para la generalidad. En síntesis, el principio fundamental es el siguiente:

En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual. Tal principio se recoge en la máxima latina 'ubi principio eadem ratio, eadem iuris dispositivo.'. (Sentencia de Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 14 de julio de 1980)." (El subrayado es nuestro).

En esta línea de pensamiento, debemos advertir que la Ley 59 de 29 de agosto de 1996, que reglamenta la actividad de las empresas aseguradoras, administradoras de empresas y corredores o ajustadores de seguros y la profesión de corredor o productor de seguros, es una ley especial de aplicación exclusiva para los actores o participantes de la industria del seguro.

En consecuencia, considera esta Procuraduría, que la tasa establecida en los párrafos tercero y cuarto del artículo 33 de la Ley 59 de 1996, no vulneran el artículo 20 de la Constitución Política porque en igualdad de circunstancias rige, para todas las personas, naturales o jurídicas, que se dedican a la actividad lucrativa de seguros y fianzas, una ley específica que contempla la obligación para todos de pagar una tasa anual.

En cuanto a la garantía constitucional de libertad de profesión y prohibición de cobro de impuestos por el ejercicio de ésta, conviene establecer, en primer lugar, que las operaciones de seguros, fianzas y reaseguros constituyen actividades económicas.

En tal sentido el artículo 282 de la Constitución Política establece que, a pesar de que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, es el Estado el encargado de orientar, dirigir y reglamentar el ejercicio de esas actividades, de acuerdo con las necesidades sociales, con el fin de acrecentar la

riqueza nacional y asegurar sus beneficios para la mayoría de los habitantes del país.

Para el cumplimiento de este deber constitucional el Estado emite las reglamentaciones correspondientes sobre las actividades económicas que requieren de su fiscalización y orientación y reglamentación, de forma tal que se pueda realizar el fin social para el cual fueron creadas.

Este es el caso de la Ley 59 de 1996, que reglamenta la actividad económica del seguro y la profesión del corredor o productor de seguros, y crea el ente estatal encargado de fiscalizar y orientar estas actividades, que es la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, (cfr. artículo 6 de la Ley 59 de 1996).

Las funciones de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros se encuentran contenidas en el artículo 10 de la Ley 59 de 1996, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 10. Serán funciones del Superintendente, además de las señaladas específicamente en otros artículos de esta Ley, las siguientes:

1. Fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de la industria de seguros en general.

2. Inspeccionar, comprobar e investigar, cuantas veces lo estime conveniente, las operaciones comerciales y prácticas profesionales de la empresa y personas reguladas por esta Ley, y podrá, para estos efectos, examinar sus libros y archivos, ordenar correcciones y ajustes, solicitar y obtener balances, estados financieros, memorias e informes y, en general, llevar a cabo cuantas gestiones y actuaciones sean necesarias para garantizar el cumplimiento de esta Ley.

3. Revisar, tramitar e investigar, previa presentación al Consejo Técnico de Seguros, las solicitudes que hagan las

empresas que deseen dedicarse a cualquier actividad regulada por esta Ley.

4. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, por parte de las empresas y personas reguladas por la presente Ley.

5. Aplicar las sanciones que procedieron de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

6. Velar que se presenten oportunamente los documentos e informes que esta Ley disponga.

7. Cuidar que las empresas y personas reguladas por esta Ley mantengan las reservas y garantías que ellas requieran.

8. Velar que las compañías de seguros establecidas o que se establezcan en el país, mantengan siempre el capital mínimo pagado requerido por esta Ley.

9. Determinar y velar que las compañías de seguros cumplan con los indicadores de solvencia y liquidez requeridos, y que el capital pagado se ajuste a los requerimientos de dichos indicadores.

10. Publicar periódicamente el estado de situación consolidado y estadísticas amplias sobre el desenvolvimiento de las operaciones de las compañías de seguros en el país.

11. Expedir, denegar, suspender, rehabilitar o cancelar las licencias para operar como corredor de seguros.

12. Ejecutar cualquier decisión que adopte el Consejo Técnico de Seguros mediante resolución.

13. Actuar de oficio o a solicitud de parte interesada cuando tenga conocimiento de que alguna persona natural o jurídica está infringiendo la presente Ley, y dar traslado a las autoridades competentes.

Lo anterior refleja claramente que este ente estatal cumple con su función legal de supervisar, orientar, facilitar, fiscalizar, investigar y reglamentar la explotación comercial de la industria de seguros de acuerdo con el cumplimiento de patrones específicos que garanticen su

desarrollo y mantenimiento, lo cual supone un servicio público que se ofrece a los participantes de este mercado.

Sobre el concepto de tasa, la Sentencia de 20 de diciembre de 2002 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, indicó:

"El tributo jurídicamente consiste en una prestación de dar a cargo de un sujeto, como consecuencia de la realización de una serie de hechos o actos que se presumen y tipifican legalmente como manifestaciones de la capacidad de contribuir. Estos hechos o actos legalmente tipificados pueden ser de muy distinta naturaleza y constituyen una vez definidos legalmente, los hechos imponibles.

Dentro de la clasificación tradicional de los tributos, aceptada por la doctrina dominante, se distinguen: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. La tasa es definida como el tributo cuya obligación tiene como hecho imponible o generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente" (El subrayado es nuestro).

En consecuencia, consideramos que la tasa anual que se cobra a los corredores de seguros, según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 59, es la contraprestación de los servicios que ofrece la Superintendencia de Seguros y Reaseguros a la industria de seguros y no impuesto o contribución para el ejercicio de la profesión de corredor de seguro, como afirma el actor.

Esto se reafirma con el señalamiento contenido dentro del mismo artículo 33, que establece que el producto de esta tasa será destinado exclusivamente a los gastos de operación, mantenimiento y funcionamiento de la Superintendencia.

Por lo anterior, consideramos que el artículo 40 de la Constitución Política no ha sido vulnerado por lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 33 de la Ley 59 de 1996.

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se sirvan declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES los dos últimos párrafos del artículo 33 de la Ley 59 de 29 de julio de 1996.

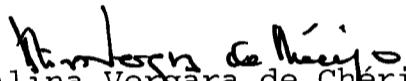
Del Honorable Magistrado Presidente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/8/iv.


Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General a.i.