ASAMBLEA NACIONAL

PROYECTO DE LEY Nº 253

POR EL CUAL SE ADOPTA EL

CODIGO DE TRABAJO

Panamá, Enero 11 de 1968

MENSAJE PRESIDENCIAL

HONORABLES DIPUTADOS:

Por conducto de Su Excelencia el Dr. Rogelio S. Boyd, Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, someto a la consideración de la Honorable Asamblea Nacional, el proyecto de ley por el cual se adopta el nuevo Código de Trabajo.

Este importante proyecto de ley, representa un notable esfuerzo para mejorar los instrumentos legales existentes, con el propósito de ajustarlos a las normas constitucionales vigentes, a los modernos principios en materia social para llegar a obtener ese equilibrio tan necesario en las relaciones entre el capital y el trabajo, que permitirá un rápido y efectivo desarrollo económico y social del país.

Asistencia Técnica:

En el año de 1966 la Administración que me honro en presidir, solicitó de la Organización Internacional del Trabajo, por intermedio del H. D. Abraham Pretto, titular de la cartera en ese entonces, asistencia técnica para la elaboración de un nuevo Código de Trabajo. La O. I. T. designó al Dr. José de Segadas Vianna, ex-Ministro de Trabajo del Brasil y experimentado codificador de leyes laborales, para asesorar a nuestro Gobierno.

Comisiones de Estudio:

Por recomendación del Experto de la O. I. T., el Organo Ejecutivo dictó el Decreto Número 36, de 24 de enero de 1967, nombrando tres comisiones que bajo la presidencia del Lic. Aníbal Illueca S., Vice-Ministro de Trabajo y Previsión Social, que-

daron encargadas de elaborar un anteproyecto de Código de Trabajo. Dichas Comisiones fueron integradas por distinguidos profesionales del Derecho, Catedráticos de la materia, Magistrados y Jueces de la jurisdicción laboral, en la siguiente forma:

LA PRIMERA COMISION:

(Normas Sustantivas)

Dr. RAFAEL GONZALEZ

Vice-Presidente

Dr. PEDRO A. BARSALLO

Comisionado

Dr. ANTONIO DUDLEY A.

Comisionado

Lic. ALFONSO FERRER

Asesor por los
empleadores

Lic. HUMBERTO E. RICORD

Asesor por los tra-
bajadores

LA SEGUNDA COMISION:

(Normas Adjetivas)

Mag. JOSE IGNACIO QUIROZ Y QUIROS

Vice-Presidente

Lic. JOSE A. CARRILLO

Comisionado

Lic. CARLOS V. CHANG A.

Comisionado

Lic. JORGE FABREGA

Comisionado

Lic. ROSARIO O. DE SARASQUETA

Asesora por los tra-
bajadores

Lic. JOSE ADOLFO CAMPOS

Asesor

Dr. CARLOS A. MENDOZA

Asesor por los emplea-
dores

LA TERCERA COMISION:

(Higiene y Seguridad en el Trabajo)

Mag. MANUEL MARIA MORENO

Vice-Presidente

Dr. CARLOS A. LOPEZ GUEVARA

Comisionado

Actuario AUGUSTO VIVES

Comisionado

Ing. LAURENCIO GUARDIA CONTE

Comisionado

Dr. JORGE TULIO GONZALEZ

Comisionado

Sr. ALFONSO MORALES

Asesor por los tra-
bajadores

Sr. LUIS CARLOS ABRAHAMS ORTIZ

Asesor por los empre-
sarios.

El Doctor ANIBAL AGUILAR PEÑARRIETA, Experto de la Oficina Internacional del Trabajo y ex-Ministro de Trabajo y Seguridad Social y Parlamentario de Bolivia, actuó como Asesor en las tres Comisiones, a partir del mes de mayo de 1967, cuando reemplazó al Dr. José de Segades Vianna, en la misión de la O. I. T.

Es justo reconocer que la asistencia técnica prestada por la Organización Internacional del Trabajo, por intermedio de los Expertos Dr. José de Segades Vianna y Dr. Aníbal Aguilar Peñarrieta, contribuyó en gran manera al éxito obtenido por las Comisiones de Estudio en la reducción del anteproyecto.

Las tres Comisiones de estudio, celebraron más de cien sesiones de trabajo contando apenas con las facilidades necesarias, ya que no se había asignado partidas al efecto en el Presupuesto Nacional. La falta de oficinas adecuadas y de personal especial no fué obstáculo para que los Comisionados rindieran una labor de extraordinario mérito, cuyo resultado lo es el anteproyecto de Código de Trabajo, que consta de 301 páginas con 1053 artículos, distribuidos en 3 Libros y 21 Títulos.

Los puntos más salientes del nuevo Código de Trabajo se pueden resumir en la siguiente forma.

Libro Primero (Normas Sustantivas)

La Comisión Primera trabajó con base al proyecto preparado por el Dr. José de Segades Vianna, experto de la O. I. T., al cual se le dió una redacción más de acuerdo con la doctrina panameña. Se introdujeron nuevos conceptos, modificaciones y reglamentaciones relacionados con la Organización y Protección del

Trabajo; Carnet profesional; trabajo de nacionales y extranjeros; colocación de trabajadores a través de Servicios de Empleo del Estado; jornada de trabajo, descanso y vacaciones; contratación de panameños para trabajos fuera del territorio nacional; trabajo de mujeres y menores; de los aprendices; normas sobre trabajadores domésticos; trabajadores a domicilio; los trabajadores marítimos, choferes y conductores; relaciones individuales de trabajo; el contrato individual; los reglamentos internos; los deberes del trabajador; los deberes del empleador; el salario, las formas y fechas de pago; la alteración, interrupción y suspensión del contrato, el pre-aviso, la indemnización por tiempo de servicio; la terminación del contrato; las relaciones colectivas del trabajo; el contrato colectivo del trabajo; las huelgas y los paros; las organizaciones sindicales y sus funciones.

El anterior esquema de beneficios sociales guarda un adecuado equilibrio entre el Capital y el Trabajo, con una mejor redacción que comprende las enmiendas con motivo de las disposiciones declaradas inconstitucionales por la Honorable Corte Suprema de Justicia, y que incorpora la jurisprudencia laboral y las normas internacionales de trabajo.

Libro Segundo (De la protección a los trabajadores)

La Comisión Tercera encomendó al actuario de la Caja de Seguro Social, Lic. Augusto Vives, la preparación de un anteproyecto de Libro Segundo, el cual fué usado como documento de trabajo. Este Libro consta de dos Títulos importantes, el correspondiente a la Higiene y Seguridad en el trabajo y el de Riesgos Profesionales o sea enfermedades profesionales y acci-

dentes de trabajo, en los cuales se aplican las normas técnicas actuales, especialmente los acuerdos tomados en las Conferencias de Ottawa (O. I. T.) y de Cundinamarca y Caraballeda de los Ministros de Trabajo de la América.

En la parte de Higiene y Seguridad en el Trabajo además de una serie de normas técnicas para proteger y cuidar la salud y vida del trabajador, y reducir los costos de producción en las empresas, se modifica la legislación actual, así se establece que el trabajador no debe estar obligado a llevar bultos o cargas de 80 kilogramos sino sólo 50. Se dan definiciones claras de cuales son los trabajos insalubres o peligrosos. En cuanto a Riesgos Profesionales propiamente dichos se define con claridad una serie de aspectos tales como las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo, se establece también que no son trabajadores independientes los conductores o choferes que manejan vehículos ajenos ni los marinos o pescadores que tripulan o dirigen embarcaciones ajenas.

También se ocupa del Campo de Aplicación de los Riesgos Profesionales, del salario del asegurado para los efectos de la indemnización en casos de esos Riesgos; de la responsabilidad en esa materia; de las prestaciones médicas asistenciales y el servicio médico ortopédico; de los subsidios de incapacidad temporal; de las pensiones por incapacidad permanente; de las prestaciones en caso de muerte; de la denuncia de los Riesgos Profesionales; de la reposición de los trabajadores enfermos o accidentados y otros puntos de singular importancia.

Libro Tercero (Normas adjetivas).

La Comisión Segunda elaboró totalmente el anteproyecto del Tercer Libro referente a los procedimientos en materia laboral,

porque no bastaba una reforma parcial del aspecto procedimental, ya que existen lagunas y omisiones en el Código de Trabajo vigente que remite casi la totalidad del procedimiento en los Juicios del Trabajo al Código Judicial en materia civil, lo que quita eficacia y equilibrio en las relaciones del Trabajo. Se ha preparado un nuevo procedimiento para los juicios del trabajo, porque la Jurisprudencia nacional se ha visto precisada, a veces contra el texto de la propia Ley, a rectificar las normas escritas por las exigencias del nuevo Derecho Social, ha seguido estas pautas principales:

1. Ofrecer autonomía al Código Procesal de Trabajo y eliminar toda remisión al Código Judicial;
2. Reforzar los poderes del Juez respecto a la dirección del proceso;
3. Atenuar el principio dispositivo y establecer el principio inquisitorio;
4. Darle sencillez y celeridad al procedimiento;
5. Adoptar un sistema probatorio más amplio y que se sirva de la técnica moderna;
6. Regular los medios de impugnación;
7. Consagrar medidas cautelares;
8. Clasificar los juicios de trabajo y establecer procedimientos sumarios y sumarísimos;
9. La igualdad procesal del Estado-Patrono;
10. Limitar las nulidades a aquellas infracciones que inciden en el derecho de defensa de las partes;
11. Facilitar la interposición de las acciones laborales;
12. Dar medidas de garantía para el derecho social; y
13. Buscar inmediación en el proceso.

Se han proyectado normas modernas sobre el sistema probatorio, tales como, copias fotostáticas, calcos, planos, experimentos, etc., fuera de consagrar la inspección corporal de gran valor para los casos de riesgos profesionales. Toda la tendencia del proyecto es acelerar el trámite de los juicios laborales con una serie de medidas; así también se ha aclarado la igualdad del Estado-Patrono para los juicios de orden laboral; las nulidades se han limitado al mñimum poniendo una serie de condiciones para evitar la proliferación innecesaria del juicio de nulidades; también entre las cuestiones más importantes están las medidas de garantía; la más directa relación entre el Juez y el proceso; se ha definido claramente cuales son los órganos de la jurisdicción especial del trabajo, tales como son los Tribunales de Trabajo, Tribunales de Arbitraje y Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, dentro de su propia jurisdicción administrativa.

Dentro de este esquema del valioso procedimiento antes mencionado, está la creación de la Corte de Casación Laboral, que permitirá el funcionamiento de una verdadera jurisdicción especial en la forma que señala la Constitución Nacional, dándole a toda la organización de la judicatura del trabajo, bases más modernas y técnicas jurídicas.

Las exposiciones de motivos que se acompañan al proyecto de ley, redactadas por los miembros de las Comisiones de estudio, contienen valiosas explicaciones sobre los alcances del nuevo Código de Trabajo, que aspira a ser fiel al pensamiento de la Constitución de 1946.

La aprobación de dicho Código, así como la creación del nuevo Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, permitirán al

Gobierno Nacional, con la cooperación de empleadores y trabajadores fijar y convertir en realidad, una verdadera y conveniente política laboral, para beneficio de la paz y tranquilidad de los asociados, como medios indispensables en alcanzar el desarrollo económico y social de la República.

HONORABLES DIPUTADOS

(fdo.) MARCO A. ROBLES

Panamá, 11 de enero de 1968.

EXPOSICION DE MOTIVOS
DEL
"ANTEPROYECTO DE CODIGO DE TRABAJO"

COMISION PRIMERA

LIBRO PRIMERO

NORMAS SUSTANTIVAS

Antecedentes y criterios. - La Comisión encargada de la revisión del Anteproyecto de Libro Primero del Código de Trabajo, fue designada como Primera Comisión, y estuvo integrada por:

el señor Vice-Ministro de Trabajo, Licdo. Aníbal Illueca S., actuó como Presidente aunque con limitada actuación, por razones obvias relativas a sus deberes de funcionario público de alta jerarquía;

el Dr. Rafael A. González, quien actuó como Vice-Presidente, y presidió sus sesiones;

El Dr. Antonio Dudley A. y el Dr. Pedro A. Barsallo, como Comisionados; y

los Licenciados Humberto A. Ricord y Alfonso J. Ferrer, en calidad de Asesores. -

No obstante que esta Comisión disponía de un Anteproyecto de Libro Primero del Código de Trabajo, redactado por el Dr. José de Segadas Vianna, Experto de la Organización Internacional del Trabajo, ella estimó que su cometido iba más allá de una mera revisión formal, y la hizo también en cuanto al fondo de la mayor parte de las instituciones reglamentadas, si bien conservó las directrices generales del Anteproyecto. -

La Comisión estuvo de acuerdo con el criterio del autor del Anteproyecto, y se inspiró muy de cerca en el mismo. Dicho criterio fue condensado en la "Presentación" de ese Anteproyecto, con las siguientes palabras:

"En una sociedad democrática, en que la libertad de iniciativa está garantizada, debe darse al trabajador una protección especial para que, no obstante su normal condición, económica y jurídica, menos poderosa, pueda cumplir, con la seguridad necesaria para sí y para su familia, el deber social de trabajar. Deben establecerse, además, reglas de deberes para el trabajador, que garanticen al empleador, la aplicación de su capacidad de organización y dirección, y en el empleo de sus capitales, la realización de sus objetivos que, de la misma manera que el trabajo, atiendan a las finalidades sociales que debe tener toda empresa". -

Desde las primeras sesiones, y a todo lo largo de las mismas, la Comisión se benefició con la experta asesoría del Dr. Aníbal Aguilar Peñarrieta, también Técnico de la Organización Internacional del Trabajo, cuya labor fue tan activa como la de cualquier miembro de la Comisión, lo que es de justicia reconocer expresamente. Igual reconocimiento merecen las atinadas observaciones preparadas por la Organización Internacional del Trabajo, con relación al texto original del Anteproyecto Segadas Vianna, observaciones que en mucho han contribuido a esclarecer arduos problemas de la legislación laboral, y que la Comisión ha aprovechado al máximo. -

Lo único que puede reivindicar para sí la Comisión, es su constante preocupación por atemperar la materia reglamentada a las realidades sociales y económicas de Panamá, a su jurisprudencia, y a la idiosincracia nacional, luego de veinte años de vigencia del Código aprobado en 1947. -

Cabe subrayar que la Comisión mantuvo la estructura formal del Anteproyecto de Libro Primero del Código de Trabajo, por considerarla en armonía con una concepción institucionalista del Derecho del Trabajo, adecuada a las necesidades de países en los que la regulación de las relaciones obrero-patronales no presenta una tradición firme. Toda la materia está repartida, así, en

siete Títulos, bajo los rubros generales siguientes:

Título Preliminar: Principios Fundamentales.

Título Primero: Normas Generales de Protección del Trabajo.

Título Segundo: Normas Especiales de Protección del Trabajo.

Título Tercero: Relaciones Individuales de Trabajo.

Título Cuarto: Relaciones Colectivas de Trabajo.

Título Quinto: Las Organizaciones Sindicales.

Título Sexto: Disposiciones generales y finales.

Dificultades de orden práctico. - Sin el menor ánimo de prevenir defectos que pudiera tener (y que efectivamente tiene) el trabajo de la Comisión Primera, es oportuno señalar, para la mejor inteligencia de lo que se ha entregado como fruto del esfuerzo desplegado, que todos los Comisionados debían hurtar tiempo a sus ocupaciones habituales, para dedicarse al trabajo que aceptaron cumplir. Asimismo, no se pudo disponer de un personal de secretaría suficiente, lo que no se dice en detrimento de la extraordinaria labor cumplida por el exiguo personal que coadyuvó en los trabajos de la Comisión. Extensas e importantes exposiciones; prolongados debates y consideraciones individuales y colectivas, no han podido ser recogidos en los anales o actas de la Comisión Primera, por las razones apuntadas, lo que habría podido servir de innegable utilidad en cuanto a la interpretación y aplicación de la materia reglamentada. -

Objeto y límites de esta Explicación. - Es evidente que no, puede caerse, en esta Explicación preliminar, en lo prolijo, con respecto a la regulación fundamental del Derecho del Trabajo (las normas sustantivas del mismo). Por tanto, trataremos de llamar la atención de quien estudie con algún detenimiento este Anteproyecto, sobre algunos de los aspectos más importantes del articulado. Y ello se hace, también, en forma esquemática. -

Título Preliminar. - Sin calcar automáticamente lo que contiene la Constitución Panameña en materia de trabajo, se han re-

petido en este Título aquellos principios constitucionales que se estimaron convenientes; y se añadieron algunos otros principios, todos generales, a fin de que cumplieran al propósito de constituir una especie de faro luminoso para toda la materia codificada. Los intérpretes del Código, y quienes se encarguen, como funcionarios públicos, de su aplicación, tendrá en el Título Preliminar un venero fecundo de directrices básicas para la solución de los más intrincados problemas que plantea la relación obrero-patronal, y que se agudizan en ocasiones, cuando la humana previsión que constituye el articulado de un Código, se muestra insuficiente ante la conflictiva riqueza de las situaciones que emergen de la vida social. -

De la colocación de los trabajadores. - Se ha dado, en el Anteproyecto, la necesaria amplitud a la consideración de este problema, pues se regula la acción del Estado con respecto a las oportunidades de trabajo, para que, por esta parte, la organización estatal se aproxime al ideal contenido en el mandato de que el trabajo, como derecho y deber, tiene la garantía del Estado. Cuando éste no se preocupa siquiera por organizar un buen servicio de empleo, aquel principio queda convertido en letra muerta, y quiere el Anteproyecto que sea letra viva. -

Jornada de Trabajo. - Se han introducido algunas modificaciones, para que no subsistan esas ambigüedades normativas que propiciaban prácticamente la ocupación a la disponibilidad del trabajador, sin que éste recibiera la indispensable remuneración por encontrarse al servicio del empleador, o atento a su llamada, sin tener la libertad de dedicarse a sus actividades legítimas para la condición de ser humano que tiene todo trabajador. Por ello, se ha especificado, por ejemplo, que el servicio extraordinario queda determinado por la libre voluntad del trabajador que quiera prestarlo, cuando y porque ya ha cumplido una jornada ordinaria. -

Descanso semanal remunerado. - En acatamiento de una interpretación normal de la cláusula constitucional al respecto; y en obediencia de una pauta que se ha extendido en la legislación del mundo de hoy, la Comisión aprobó la fórmula del descanso semanal remunerado, si bien la subordinó y la prestación de seis días consecutivos de trabajo, por parte del trabajador, como un incentivo a la asiduidad de éste en el cumplimiento de su servicio. Se ha tratado, pues, el descanso semanal, como un deber y como un derecho, y con el fin de aminorar sus efectos económicos inmediatos, se ha recomendado su aplicación doce meses después de la vigencia del nuevo Código.

Mujeres, menores y aprendices. Se ha mejorado la reglamentación de estas condiciones especiales del trabajador, dada la actividad tutelar que debe desplegar el Estado con respecto a ciertas clases de trabajadores. Y especialmente se ha tratado de hacer factible la condición del aprendiz, factor necesario en el camino del desarrollo económico nacional, y que actualmente había desaparecido de la actividad de las empresas, con perjuicio de la clase trabajadora y con afectación desfavorable, igualmente, para con los empleadores. -

Deberes de trabajadores y empleadores. - Una clara y detallada enunciación de los deberes del trabajador y del empleador, contribuirá a propiciar un clima de entendimiento entre ambos, ya que las esferas de uno y otro quedan claramente delimitadas, en lo que se refiere a sus obligaciones, materia en la que no se debe colar las incertidumbres, los vacíos y las ambigüedades que casi siempre ocasionan situaciones conflictivas. -

Preaviso e indemnización por antigüedad. - Al fin, se trata de que desaparezca de nuestra legislación laboral, un grave defecto jurídico que se traducía (aún se traduce, mientras no se sancione la reforma del Código actual) es innegable perjuicio para el trabajador: el preaviso y la indemnización por antigüedad de servicios se trataban como una sola cosa. Ambas instituciones son

muy distintas. Preaviso es, simplemente, una notificación de que el contrato va a terminar dentro de un período relativamente corto. Y se establece para que el contrato de trabajo, tan vital en la sociedad moderna, no sea terminado en forma abrupta por el empleador, con gravísima lesión de los intereses sociales. -

Cosa distinta es la indemnización por antigüedad de servicios. Si el empleador quiere prescindir de los servicios de una persona, y ésta no ha dado causa justificada de despido, es imperioso que dicho empleador le reconozca una compensación pecuniaria, en proporción a los años de trabajo que ese trabajador le ha dado al empresario. Esto no es preaviso, ni hay que confundirlo con éste. -

En cuanto a la cuantía de la indemnización, se ha observado que la legislación panameña, de un máximo de dos meses de salario que reconoció entre 1948 y 1959, evolucionó a una escala de hasta seis meses de salario. Pero todavía esta tarifa es completamente injusta, y por ello se ha acogido la recomendación del Anteproyecto, a fin de extenderse hasta un máximo de doce meses de salario, en los casos de una larguísima prestación de servicios. -

Causas de despido. - No se discute la gran importancia del problema del despido y sus causas justas. En lo esencial, se han seguido las disposiciones del Código actual, pero se han precisado mejor y formulado de modo más categórico las causas para el despido justificado y situaciones conexas (abandono del trabajo con justa causa, despido indirecto, etc.). -

La contratación colectiva. - La Comisión ha ampliado la idea contenida en el Anteproyecto, sobre la necesidad de reglamentar lo que propiamente es el contrato colectivo de trabajo. La práctica de las relaciones obrero-patronales, ya ha admitido en Panamá el contrato colectivo, pues no son aislados ni pocos los casos de organizaciones sindicales que tienen un contrato colectivo con sus respectivos empleadores. Pero la legislación vigente no se refería a esta figura jurídica, tan importante, en el Derecho Obrero, y sólo contemplaba el contrato sindical, o contrato de grupo,

lo que era una deficiencia muy notoria, porque, como decimos, incluso en la práctica y en la jurisprudencia ya se había aceptado. -

Por lo mismo, se ha tenido cuidado en admitir con bastante amplitud las virtualidades del contrato colectivo de trabajo, a más de que se ha dejado lo relativo al contrato de grupo, o contrato sindical. No se ha llegado al extremo de la convención colectiva, o del llamado contrato-ley, que obligan a todos los patronos de una rama de la producción, aunque no hubieran suscrito el contrato correspondiente. -

La huelga. - En este respecto, la legislación, o mejor dicho la futura legislación debe estar en armonía con la amplitud constitucional del derecho de huelga, y tal ha sido el objeto de varias de las nuevas disposiciones. Por ejemplo, se ha declarado explícitamente el derecho de los empleados públicos a la huelga, y se han establecido ciertas pautas de indispensable cumplimiento en el caso de la huelga en los servicios públicos. -

También se ha previsto ahora la huelga sindical, porque el Código vigente sólo trataba la huelga como un fenómeno circunscrito al ámbito de la empresa (exigía el 60% de los trabajadores de la empresa), omitiendo referirse a la huelga declarada por un sindicato, situación diferente porque puede ocurrir dentro de un sindicato gremial, cuyos miembros están repartidos a veces en numerosas empresas. Para la huelga sindical, sólo se requiere el quorum respectivo. -

Sindicatos y federaciones. - Se incorporan al articulado de nuevo Código aquellas normas que legalizan la actuación (hoy bastante al margen de la Ley) de los sindicatos formados por miles de miembros. Se les da, pues, a las elecciones, comicios y sufragios que suelen ocurrir en estos sindicatos, por imposibilidad física de efectuar ciertos actos en "asamblea general de miembros",

el efecto jurídico equivalente a la "asamblea general". -

La experiencia de nuestro incipiente y poco desarrollado movimiento sindical aconseja que se brinde la oportunidad, en los sindicatos numerosos, de extender el período de las juntas directivas hasta dos años, y corresponderá a los Estatutos de cada sindicato determinar el período específico, acogiéndose a la posibilidad que debe brindar la Ley. La elección anual de juntas directivas, en dichos sindicatos grandes, se presta para innecesarias agitaciones electorales, para inversiones o gastos poco aconsejables aunque inevitables en el proceso electoral (papeletas, urnas, jurados, etc.), en una palabra, para propiciar, todos los años, una elección que reduce el período efectivo de trabajo de la junta directiva, así como la inestabilidad en los cuerpos directivos, lo que está en pugna con el objetivo básico del funcionamiento de los organismos sindicales. -

Se ha consignado expresamente el derecho a la sindicalización, por parte de los empleados públicos, ya que algunas veces la interpretación de nuestros tribunales ha parecido pugnar con la virtualidad constitucional en esta materia. -

Toda reforma de la legislación social tiene que concretarse en un progreso, en un avance de la misma. En esta esfera, no está permitido el retroceso. Pero tampoco se llega, en este Anteproyecto, a ningún extremismo, en ningún caso. He aquí el norte que siguió siempre la Primera Comisión. -

COMISION TERCERA

LIBRO SEGUNDO

"DE LA HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO"

INTRODUCCION. -

El Organo Ejecutivo Nacional, mediante Decreto Ejecutivo No. 36 de 1967, nombró entre otras Comisiones, a la Comisión III para el estudio y revisión del Anteproyecto de la Ley de Riesgos Profesionales, designando para integrar a la misma a los siguientes profesionales y técnicos: Magistrado MANUEL MARIA MORENO, Comisionado, Sr. LUIS CARLOS ABRAHAMS, Comisionado, en representación de los Empresarios, Dr. JORGE TULIO GONZALEZ, Asesor, Ingeniero LAURENCIO GUARDIA CONTE, Comisionado, señor ALONSO MORALES, representante de los trabajadores, Actuario AUGUSTO VIVES, Comisionado, Dr. CARLOS LOPEZ GUEVARA, Presidente de la Comisión y el Licenciado CARLOS QUINTERO MORENO, como Secretario. -

El Anteproyecto del Libro Segundo, fue presentado como Proyecto de Ley de Riesgos Profesionales por el Comisionado Actuario AUGUSTO VIVES. -

Es preciso destacar la contribución tan dinámica y efectiva del Dr. ANIBAL AGUILAR PEÑARRIETA, Experto de la Organización Internacional de Trabajo, quien con su vasta experiencia en el campo laboral asesoró a la Comisión en todo su desarrollo. -

Es evidente que el adelanto de la técnica y de la ciencia permite controlar hasta un máximo los riesgos profesionales en particular, pero no es menos cierto que ese adelanto científico y técnico ha abierto ~~causes~~ a nuevos riesgos profesionales por razón del uso de materias y sustancias y del ejercicio de nuevas actividades, hasta hace poco desconocidas en la industria. Ello obliga en consecuencia que la legislación se adapte a esos cambios. Por tanto es aconsejable que se reabran las consultas y se revise todo lo legislado en esta materia, a fin de amparar

y proteger al máximo con medidas y procedimientos efectivos a los trabajadores expuestos a los riesgos del trabajo, por manipular esas nuevas materias y sustancias, que son en la actualidad de uso corriente en la industria, para cuyos efectos en materia de riesgos profesionales escapan a la legislación laboral vigente, promulgada en 1947. -

Nuestra Comisión consciente de este proceso, ha elaborado un nuevo instrumento legal sobre riesgos profesionales que consulta el desarrollo acelerado de la industria y sus riesgos en el trabajo cada vez mayores, no contemplados en el actual Código de Trabajo. -

El trabajo goza de la protección del Estado panameño, como se desprende de los principios constitucionales y legales que norman la vida institucional de la República. Su función tuitiva, que comprende las funciones de observar, vigilar, sostener una jurisdicción especial, la de detentar la facultad de conciliar, acoge además de estas actividades la de prevenir los riesgos y reparar LOS INFORTUNIOS DEL TRABAJO. Todo este conjunto armónico de funciones, que son propias del estado moderno, está consagrado en la Constitución de la República de Panamá, en su Artículo 76, en concordancia con otros artículos, tales como el 2, 63, 151, 179, 180, 195, 196 a 200, 209 y 325, lo que da la tónica de que nuestro régimen jurídico laboral mantiene sin lugar a dudas el aspecto tutelar del Estado. -

El artículo 63 de la Constitución Nacional al establecer que "el trabajo es un derecho y un deber del individuo" ha inducido a que el Estado panameño le dé toda la protección a los trabajadores, como garantía y eficacia de tales derechos y deberes, y por ende los deberes de protección material del trabajador, tales como la higiene del trabajo, prevención de accidentes, siniestros del trabajo, riesgos profesionales y su reparación, etc.

El fundamento doctrinal que sirvió de base y como guía para la elaboración del Libro Segundo responde a los lineamientos

doctrinales más aceptados sobre la responsabilidad en accidentes del trabajo, tales como la teoría asistencial, la teoría de la culpa, la teoría de la inversión de la prueba, la teoría de la responsabilidad contractual, la teoría del riesgo de autoridad, la teoría de la responsabilidad patrimonial, la teoría del riesgo profesional, la teoría de la seguridad social, es decir, que el esfuerzo realizado ha sido el producto de un razonamiento consultado y no la improvisación de método. -

Los conceptos de accidente de trabajo y enfermedad profesional han sido debidamente tipificados en los artículos 368 y 371 del Proyecto, contemplando las nociones de causalidad en los siniestros laborales, de que carecían las disposiciones 208 y 209 del Código actual. Se fijan las características comunes y diferenciadoras del accidente del trabajo y la enfermedad profesional, se establece la distinción entre enfermedades profesionales propiamente dichas, enfermedades concurrentes, tales como la tuberculosis pulmonar, cuando se evidencia directa exposición profesional como médicos, enfermeras, laboratoristas, etc.

TITULO PRIMERO

"DE LA HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO"

Aunque dentro del Libro Primero del Código actual existe el Título Décimo-séptimo denominado en igual forma y que comprende del artículo 201 al 206 inclusive, es indudable que la adición de ciertas medidas mínimas para la protección adecuada de la salud de los trabajadores y la prevención de riesgos que amenazan su seguridad (artículos 354 y 355), la implantación de medidas de seguridad adecuadas para el uso de maquinarias (artículo 357), la reducción del límite del peso que pueden cargar los trabajadores de 80 a 50 kgs. (artículo 358, acápite 4º), constituyen nuevos logros para el bienestar del trabajador y para el desempeño de sus labores en un ambiente de mayor seguridad. -

El artículo 359 define cuáles constituyen trabajos insalubres y trabajos peligrosos y dá al Ministerio de Trabajo el poder de restringir o someter a ciertos requisitos las actividades que caen bajo esta definición; el artículo 360 hace obligatorio un certificado médico mensual para los trabajadores que se ocupen la manipulación, fabricación y expendio de productos alimenticios, requisito que contrasta con el contenido del artículo 205 del Código actual en donde se solicita un certificado, presumiblemente al inicio del contrato de trabajo, y se ignora el hecho de que el trabajador pueda luego contraer enfermedades infecto-contagiosas que lo inhabiliten para la manipulación o expendio de productos alimenticios. -

Los artículos 361, 362 y 363 hacen obligatorio incorporar al reglamento interno de trabajo un capítulo que se ocupe exclusivamente de "La higiene y Seguridad en el Trabajo", da las normas mínimas que debe contener dicho cuerpo de instrucciones y obliga al empleador a fijarlo en un lugar visible del local de trabajo. Es obvio que el fin buscado es el de enterar al trabajador de las medidas de higiene y de seguridad que contribuirán a su bienestar, pero el proyecto no se contenta con dar a conocer al trabajador los principios de seguridad e higiene sino que le impone sanción en caso de que no cumpla con dichos requisitos (artículo 364). Igualmente, en el artículo 365, impone sanción a las aseguradoras que no informen al Ministerio de Trabajo sobre las condiciones de higiene y seguridad de trabajo de los establecimientos asegurados, garantizando así que en todo momento el empleador, su asegurador y el trabajador estén conscientes y cumplan con el Título de Higiene y Seguridad en el Trabajo diseñado para evitar una serie de accidentes previsibles y unas condiciones de trabajo inconvenientes. -

Por otra parte los artículos 353, 356, 358, 360 y 367 repiten conceptos contenidos en los artículos 201, 202, 203, 205 y

206 del actual Código de Trabajo, ampliándolos en unos casos y modificándolos en otros para hacerlos cónsonos con los conceptos modernos de legislación laboral. Así por ejemplo, ya hemos visto que en el artículo 358, equivalente al 204 actual, se rebaja el límite del peso que puede cargar un trabajador, de 80 a 50 kgs., y se adiciona la habilitación de guarderías infantiles para los hijos menores de seis años de las trabajadoras; al artículo 90 exige certificados de salud mensuales para los trabajadores que manipulen o expendan productos alimenticios y el 366 hace obligatoria la cooperación de las aseguradoras para lograr las condiciones mínimas de higiene y seguridad en el trabajo que exige este anteproyecto. -

TITULO II

"DE LOS RIESGOS PROFESIONALES"

Los artículos 367, 368 y 371 mantiene el concepto de las definiciones de riesgos profesionales, de accidente de trabajo y de enfermedades profesionales que existen en el Código actual. Sin embargo, el artículo 369 añade a las definiciones de accidente de trabajo casos específicos que hasta ahora han permanecido en una zona gris a expensas de interpretaciones judiciales y no regulados por la ley. -

El artículo 370 equivale al 214 del Código actual pero está redactado en un lenguaje más claro. -

Un notable adición la constituye el artículo 371 del anteproyecto bajo análisis el cual, además de definir lo que constituye una enfermedad profesional, dá una lista de las sustancias cuya producción y empleo puede ocasionarlas. Este es un definitivo avance en materia de legislación laboral ya que, en el Código actual, sólo existe la definición y queda por tanto al criterio del juzgador la determinación de lo que, en un momento dado,

pueda constituir una enfermedad profesional. Con el listado de los agentes de estas enfermedades se amplía el marco de la protección al trabajador y garantiza el que le sean compensadas las consecuencias de una enfermedad profesional. Los artículos 372 y 373 están previstos en el artículo 210 del Código actual. -

"DEL CAMPO DE APLICACION"

El contenido del artículo 374 equivale al del artículo 252 del Código actual. Sin embargo, el nuevo artículo tiene una concepción más amplia por cuanto hace obligatorio el seguro de Riesgos Profesionales para los trabajadores al servicio del Estado y de la empresa privada sin considerar la actividad a que se dediquen. Los artículos 375 y 376 equivalen al 211 y 212 actuales, aunque el acápite 4º del 376 reduce el número de trabajadores dedicados a labores agrícolas, ganaderas o servícolas necesarios para exonerar al empleador de sus obligaciones en materia de Riesgos Profesionales de diez a cinco. -

"DEL SALARIO ASEGURADO PARA EFECTOS DE LA INDEMNIZACION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES"

El artículo 377, el cual fija las reglas para la determinación del salario del trabajador para efecto del seguro de Riesgos Profesionales, es equivalente al 213 actual. El artículo 378 establece para efecto de los cálculos de compensación un porcentaje de 25% sobre el salario si el trabajador recibiera alimentación y de 50% si recibiera alimentación y habitación. El 379 fija en el empleador la responsabilidad por cualquier diferencia entre el salario reportado a la aseguradora y el salario real del trabajador, obligándolo a suplir dicha diferencia en forma de compensación para el trabajador accidentado. Aunque existe jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia

sobre este punto, el anteproyecto lo plasma en forma de un artículo claro y terminante, estableciendo una vez por todas que el salario que sirve de base para el cobro de la prima por parte de la aseguradora, será el límite de la obligación de ésta para el pago de compensación, pero obliga al empleador a asumir la diferencia entre el salario reportado erróneamente y el total de la compensación que debe recibir el trabajador accidentado. -

"RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE RIESGOS PROFESIONALES"

Este capítulo comprende a los artículos 380 al 383 inclusive y corresponde en términos generales al Capítulo Segundo del Título Décimo-octavo del Código actual, el cual contiene los artículos 214 al 217 inclusive. Las únicas variaciones son de forma y se deben a que algunas de las disposiciones habían ya sido contempladas en otras secciones del anteproyecto y se estimó innecesario repetir su contenido. -

"DE LAS PRESTACIONES MEDICO ASISTENCIALES Y DEL SERVICIO ORTOPEDICO"

Este capítulo elimina la falta de reglamentación con relación a la facilitación de aparatos de prótesis al trabajador accidentado, ya que el artículo 384 indica que además de serle provistos deben igualmente serle reparados y renovados cuando ello sea necesario. -

"DEL SUBSIDIO DE INCAPACIDAD TEMPORAL Y DE LAS PENSIONES POR INCAPACIDAD PERMANENTE"

Tal vez los mejores logros obtenidos en este anteproyecto han sido en cuanto al aumento de las indemnizaciones por incapacidades. -

Aunque se ha puesto especial énfasis, en otras secciones, a las medidas de seguridad mediante las cuales se trata de evitar el accidente, no se ha ignorado el que a pesar de la implantación

de tales medidas, es inevitable que ocurran accidentes, y que el trabajador debe ser debidamente indemnizado cuando, como consecuencia de un riesgo profesional, quede parcial o totalmente incapacitado para desempeñar su oficio. -

A las categorías de incapacidades ya existentes, es decir, la temporal, la parcial y la absoluta permanente, se han agregado la permanente total y el caso del Gran Inválido. La permanente total es aquella que inhabilita al trabajador para ejercer su trabajo habitual o un trabajo equivalente a su preparación, formación y ocupación. El caso del Gran Inválido es aquél en que el trabajador queda inhabilitado para moverse, conducirse o efectuar los actos esenciales de la existencia sin la asistencia constante de otras personas. Por tanto, se ha ampliado el marco de las incapacidades para incluir (e indemnizar) casos hasta hoy no previstos, o tratados en forma incompleta. Además, en algunos casos se han aumentado los porcentajes de indemnización, y en otros, el tiempo a través del cual se percibe la misma. Por ejemplo, en la incapacidad temporal (artículo 386), se mantiene igual la indemnización que recibe el trabajador accidentado hasta por los dos primeros meses (100% del salario), pero se aumenta del 50 al 66% para los diez meses siguientes. El caso del Gran Inválido contempla indemnización hasta por quince años, mientras que la indemnización máxima del Código actual llega únicamente hasta siete años. -

Otra área que ha quedado aclarada es la de las hernias que dan derecho a indemnización, puntualizándose en el artículo 391 los casos en que dicha indemnización es procedente. Es decir, que este nuevo artículo no se limita a repetir lo ya establecido en el 220 actual, sino que cita las circunstancias en que debe producirse la hernia para que sea indemnizable. -

La tabla valorativa para las incapacidades parciales permanentes (artículo 394), equivale exactamente a la que aparece en el artículo 222 del Código actual, con excepción de un renglón, el No. 32, que contempla el caso de la "desfiguración notable de

la cara" y fija, para esa eventualidad, un porcentaje de 50%. -

Los artículos siguientes de esta sección, es decir del 395 al 399 inclusive, son artículos nuevos que reglamentan el procedimiento a seguir, en caso de que la incapacidad asignada al trabajador accidentado varíase (395 - 396) métodos de cálculo de incapacidad (397) y acumulación de rentas en casos específicos (398 y 399). -

"DE LAS PRESTACIONES EN CASO DE MUERTE"

Este capítulo en sus artículos 400, 401 y 402 elimina el límite actual de B/100.00 para funerales, fijándolo en una cantidad equivalente a una mensualidad del salario del trabajador fallecido con un límite mínimo de B/.100.00 y máximo de B/.400.00. Reconoce además para ciertos casos los gastos ocasionados por el traslado del cadáver.

El artículo 403 aclara el derecho a indemnización que tiene la compañera en unión libre del trabajador fallecido, dándosele una mejor protección por no quedar su derecho sujeto a interpretaciones judiciales, sino que plasmados en lenguaje claro y preciso. El artículo 404 aumenta considerablemente la renta correspondiente a la viuda, ya que, del 10% actual la eleva al 40% del salario del trabajador fallecido, por seis años. El artículo 405 contempla los casos en que la renta puede llegar a ser vitalicia, o a extenderse en exceso de los seis años mencionados en el 404. -

En cuanto a la pensión de orfandad contemplada en el artículo 407 del anteproyecto, se han aumentado las cuotas pagaderas a los hijos de los trabajadores fallecidos. -

El párrafo tercero del artículo 409, contrario a lo que existe actualmente, da a los sobrevivientes del trabajador fallecido el derecho a heredar proporcionalmente, en caso de fallecimiento de algunos de los beneficiarios, es decir que mediante

dicho párrafo se instituye por primera vez en nuestro Derecho Laboral, la transmisión de las indemnizaciones. Hasta ahora había regido la teoría opuesta, consignada en el artículo 226 de nuestro Código de Trabajo. Este cambio de filosofía fué objeto de amplia discusión por parte de los señores comisionados, quienes conscientes de el rumbo que dicho artículo imprime a nuestro derecho laboral analizaron el punto muy profundamente, acordando al final introducir esta nueva dirección al problema de la transmisión de las rentas. -

"DISPOSICIONES COMUNES A LAS PRESTACIONES"

Bajo este capítulo se han agrupado artículos que aunque en su mayoría existen en el Código de 1947 con redacción parecida, se encuentran en diversas partes de ese Código, aislados y sin un orden lógico como el que se ha tratado de introducir en el anteproyecto. Una de las modificaciones específicas a artículos ya existentes la constituye el hecho de que en el artículo 411 del anteproyecto se establece que las pensiones de sobrevivientes se pagarán por quincenas vencidas mientras que en el Código actual (artículo 227) se estipula que las rentas por incapacidades permanentes y por muerte se pagarán mensualmente. -

"DE LA DENUNCIA DE LOS RIESGOS PROFESIONALES Y DE LA REPOSICION DE LOS TRABAJADORES"

Estos dos capítulos, los cuales se extienden del artículo 420 al 422 inclusive, equivalen a los artículos 263, 249 y 250 del Código de 1947. -

"DE LAS SANCIONES"

El artículo 423 del anteproyecto equivale al 265 del Código actual, aunque lo amplía al estipular que cuando el empleador retenga, reduzca o adultere el salario del trabajador para pagar

menor prima de seguro de riesgos profesionales, quedará obligado a consignar el doble de la prima que hubiere dejado de pagar, con el fin de que el Tribunal la entregue a la aseguradora, la cual entonces cubrirá el riesgo. Es decir, que la adulteración de los reportes del empleador a la aseguradora no perjudicará al trabajador, pues mediante el pago forzoso del doble de la prima, se le indemnizará por el accidente sufrido. -

El artículo 425, que es equivalente al 268 actual, eleva la cantidad de la multa que se le impondrá al empleador que burle sus obligaciones. Mientras que actualmente la multa es de B/. 10.00 a B/.200.00, el anteproyecto la eleva de B/.20.00 a B/.1000.00. -

"DISPOSICIONES GENERALES "

Dentro de este capítulo se han consignado normas tendientes a implantar la obligación de brindar un servicio de Rehabilitación y Readaptación (artículo 427), a facilitar un control de los empleadores que contraten sus seguros de riesgos profesionales con el fin de evitar el que se burlen las disposiciones que hacen tal contratación obligatoria (artículo 428) y a garantizar que las tarifas cobradas por las aseguradoras son adecuadas (artículo 429). El artículo 430 repite lo actualmente establecido en el artículo 231 del Código de 1947, en cuanto a la conmutación de la renta. -

COMISION SEGUNDA

LIBRO TERCERO

NORMAS ADJETIVAS

Introducción. -

El Proyecto de Código Procesal de Trabajo, que la Comisión tiene el honor de presentar al Organo Ejecutivo, en cumplimiento del encargo que le confió, constituye una aspiración nacional. El problema de la reforma del proceso laboral surgió poco tiempo después que en 1947 se aprobó, mediante Ley 67 de 1947, el Código de Trabajo. Al principio pareció que bastaba una reforma parcial que supliera ciertas lagunas y que eliminara las continuas remisiones al Código Judicial. Pero a medida que transcurría el tiempo la jurisprudencia se veía precisada, a veces contra el texto de la propia Ley, a rectificar las normas escritas, y aumentaban las dificultades por motivo de las exigencias del nuevo derecho social.

Ha sido ahora cuando, en virtud de la iniciativa del Ministro Abraham Pretto S., y mediante recomendaciones de organismos internacionales, que se procedió a designar, por Decreto Ejecutivo No. 36 de 1967, tres Comisiones encargadas de elaborar un Proyecto de Código de Trabajo. A la Comisión Primera se le encomendó las normas sustantivas; a la Comisión Tercera, la materia referente a riesgos profesionales y a la Comisión Segunda -- que suscribe el presente -- informe -- las normas procesales. La Comisión Segunda quedó, integrada como sigue:

Magistrado José Ignacio Quirós y Quirós, Doctor Aníbal Aguilar Peñarrieta, Licenciado José A. Carrillo, Licenciado Carlos V. Chang, A., Doctor Carlos A. Mendoza, Licenciado Jorge Fábrega P., Licenciado José Adolfo Campos, Licenciada Rosario O. de Sarasqueta. Actuó como Presidente de la Comisión el Magistrado José Ignacio Quirós y Quirós y como Asesor general, el Doctor Aníbal Aguilar Peñarrieta, de la Organización Internacional de Trabajo. La Comisión fue integrada por Jueces y Abogados familiarizados con la realidad. La Comisión celebró más de sesenta sesiones y, por motivo de que no existía ningún anteproyecto, ni bases, la preparación del anteproyecto quedó a cargo de los Licenciados Carlos V. Chang A., Jorge Fábrega P., y del Doctor Carlos A. Mendoza.

El Derecho Laboral en su desarrollo actual constituye una nueva rama del derecho, con principios e instituciones propias que han superado a los del Derecho Civil y Comercial, y es lógico en consecuencia que el procedimiento laboral se conforme a esta realidad. Las nuevas corrientes acerca del trabajo y de la situación social del trabajador sustituyen el ámbito jurídico de las tradicionales figuras de la locación de servicios o de obra; la idea del "trabajo mercancía" se reemplaza por la expresión de "personalidad humana", la que hay que respetar en su dignidad física y espiritual, por todo ello se produjo una transformación en el aspecto de los derechos y deberes de trabajadores y empleadores. Si esa revolución jurídica universal se produjo en el aspecto sustantivo, no puede menos que trasladarse al aspecto proce-

sal, porque éste no es un derecho meramente adjetivador como inadecuadamente sostuvo BENTHAM.

Por estas razones es necesario recordar que la jurisdicción especial en sus procedimientos tiene que hacer de la oralidad la columna vertebral del sistema y pensar claramente que el proceso no es lo que los glosadores y romanistas sostenían: un contrato o un cuasi-contrato, porque falta la voluntad de las partes. El dinamismo del proceso debe considerarse como el camino por el cual el Estado ejerce su tutela sobre los derechos que el mismo garantiza en materia laboral. Este interés crece porque de las buenas relaciones entre empleadores y trabajadores dependerá el desarrollo económico y social de la República.

Tampoco ha olvidado la Comisión que debe tenerse presente la menor facultad dispositiva de los justiciables y la mayor participación del Juez o Tribunal y que hay que reemplazar en parte el principio de reclusión por el de la concentración de los actos procesales y comunicación inmediata entre juzgador y justiciables, es decir, oralidad científicamente ordenada en los procesos basados en los principios de dinamismo, eficacia, economía y prontitud, o sea, que el juzgador cumpla el papel histórico y trascendental que tiene dentro de un estado civilizado y que aplique las palabras de DUPIN:

"La paciencia, es la primera y más grande aptitud del Magistrado". Es decir, después del estudio penoso de los hechos, la lectura de miles de folios para hallar la verdad con el fin de aplicar el derecho, pronunciada su sentencia, tendrá que esperar sobre la indiferencia del

que gana la contienda y la injuria y calumnia del que pierde. Solo así se consigue la dignidad de la Magistratura, la circunspección de sus miembros y su interés social, su respeto y prestigio mandan el silencio y la modestia sin otro estímulo que la virtud de la paciencia como ofrenda a la cosa pública. Eso es lo que deben ser nuestros Jueces en materia laboral.

La Comisión ha partido de una premisa: Que el proceso tiene una finalidad social y no es un fin en sí mismo. El proceso es un método para buscar la verdad y un método para que se haga justicia. Es un método de cognición -- de conocimiento de la verdad -- a través de los medios probatorios; y además un método para hacer justicia, para que a la verdad descubierta se le aplique la Ley sustantiva. La verdad se alcanza a través de los medios probatorios; la justicia a través de una organización judicial, con Jueces competentes, y con medios impugnativos adecuados en contra de las resoluciones judiciales. En concordancia con ello, el proyecto acoge el sistema de la oralidad y de la concentración, de la inmediación, y de la publicidad del proceso, así como su impulso y dirección por el Juez, y el de la libre apreciación de la prueba.

La Comisión, con base en directrices doctrinales, en las enseñanzas de la jurisprudencia extranjera y nacional, y a través de su experiencia directa en la materia, se trazó las siguientes pautas que debían orientar el proceso:

1. Ofrecerle autonomía al Código Procesal de

Trabajo y eliminar toda remisión al Código Judicial;

2. Reforzar los poderes del Juez respecto a la dirección del proceso;

3. Atenuar el principio dispositivo y establecer el principio inquisitorio;

4. Darle sencillez y celeridad al procedimiento;

5. Adoptar un sistema probatorio más amplio y que se sirva de la técnica moderna;

6. Regular los medios de impugnación;

7. Consagrar medidas cautelares;

8. Clasificar los juicios de trabajo y establecer procedimientos sumarios y sumarísimos;

9. La igualdad procesal del Estado-patrono;

10. Limitar las nulidades a aquellas infracciones que inciden en el derecho de defensa de las partes;

11. Facilitar la interposición de las acciones laborales;

12. Medidas de garantía para el derecho social;

13. Inmediación en el proceso.

El Código de 1947 sirvió de base, y se ha acentuado su concepción publicitaria. La oralidad del Código de 1947 se ha mantenido e incluso se ha procurado que sea más efectiva. Así, por ejemplo, se eliminó el trámite de juicio escrito que corresponden en la actualidad a riesgos profesionales, y se le sometió a las reglas de juicio ordinario de trabajo, con ciertas disposiciones especiales.

Se ha mantenido asimismo el principio de que

las interlocutorias no se pueden impugnar separadamente, sino que el superior al conocer en virtud de apelación, revisará lo actuado y anulará si advirtiere que ha habido una pretermisión, que afecte el derecho de defensa de las partes.

I. AUTONOMIA DEL CODIGO

El proyecto aspira a ser fiel al pensamiento de la Constitución de 1946.

El actual Código remite con frecuencia al Código Judicial. Así en numerosa materias -- incidentes, impedimentos, notificaciones, actuaciones, secuestro preventivo, levantamiento de secuestro, medidas cautelares, disposiciones sobre pruebas, normas sobre competencias, resoluciones judiciales, excusas, cuantía, acumulación de autos y de acciones, exhortos, términos, etc. -- rigen actualmente las disposiciones del Código Judicial, en cuanto no fueren incompatibles con las del Código de Trabajo. Tal sistema además de que carece de certeza -- y la incertidumbre es la negación del derecho -- resulta totalmente inconveniente, porque el Código Judicial responde a un sistema procesal del siglo pasado, incompatible con las actuales tendencias jurídicas. Ha sido una meta fundamental que se trazó la Comisión la de que el Proyecto establezca integralmente un procedimiento propio para la jurisdicción laboral, -- de suerte que venga en realidad a integrar una jurisdicción especial, como lo establece el artículo 75 de la Constitución Nacional -- y, que se elimine toda remisión a un sistema procesal que

no responde ni siquiera a las características y fines del derecho procesal civil actual. El Código Judicial panameño, vigente de 1917, y basado en el Código Colombiano de 1872 y en las Leyes colombianas 105 de 1890 y 100 de 1892, contiene principios y normas superadas por las actuales concepciones del derecho procesal. En nuestro país ha ocurrido el mismo fenómeno que en el extranjero. Así por ejemplo, el segundo Congreso Colombiano de Trabajo, reunido en Bogotá del 9 al 12 de octubre de 1959, recomendó la reforma al vigente Código de procedimiento laboral y se solicitó al Parlamento Colombiano que expidiese una Ley que facultara al Organismo Ejecutivo para que elaboraran un proyecto completo sobre Código Procesal de Trabajo.

En consecuencia las dudas, lagunas y discrepancias que surjan respecto a las normas procesales, deben resolverse acudiendo al propio Código Procesal de Trabajo, los principios en él consignados, y los medios de interpretativos reconocidos al efecto.

II. EL REFORZAMIENTO DE LOS PODERES DEL JUEZ

El proyecto aspira elevar la autoridad del juez y aumentar sus poderes, de suerte que deje de ser un mero expectador en el proceso, para convertirse en un representante del Estado cuya obligación consiste en administrar justicia activa y eficazmente. Este aumento de poderes del Juez proviene de una nueva concepción del proceso, que le atribuye un carácter de función pública esencial del Estado, así como del concepto de derecho de trabajo como de orden público. Se le dota al Juez de medios adecuados para

que el proceso refleje, como un espejo, la relación material controvertida, supliendo la deficiencia de las partes, impidiendo la mala fé del litigante, o la desigualdad económica que genera desigualdades en el proceso. De esa manera se han ampliado las facultades del Juez para mejor proveer, para recibir pruebas, para recibir dictámenes de consultores técnicos, etc..

Así se han aprobado, por ejemplo, los siguientes artículos:

Artículo 714 .- En cualquier momento del juicio, el Juez puede llamar a su despacho a las partes conjunta o separadamente, para interrogarlas sobre los puntos de hecho que interesan al litigio. Las partes pueden concurrir asistidas de sus abogados. No se admitirá en esta diligencia alegaciones ni debates, limitándose las partes a contestar concisamente las interrogaciones, formuladas por el Juez. De lo actuado se dejará constancia en acta.

Artículo 591 .- Las partes deben comportarse con lealtad y probidad durante el proceso y el tribunal hará uso de sus poderes para rechazar cualquier solicitud o acto que implique una dilación manifiesta o ineficaz del litigio, o cuando se convenza de que cualquiera de las partes o ambas se sirvan del proceso para realizar un acto simulado para perseguir un fin prohibido por la Ley.

En consecuencia, el Juez dirigirá la actuación en forma que garantice su rápido adelantamiento sin perjuicio del derecho de las partes.

Y además, la experiencia enseña que un proceso sin dirección del Juez, lo dirige la parte más poderosa y astuta.

III. EL PRINCIPIO DISPOSITIVO

Si en el proceso civil el principio dispositivo está en crisis, --- con la influencia de la doctrina y de la legislación italiana, austriaca, y alemana --- con mayor razón lo está en el proceso laboral, en que el propio Constituyente (nacional y extranjero) ha considerado de orden público el régimen sustantivo. El proceso no es un fin en sí mismo y debe estar subordinado a las exigencias del derecho sustantivo que le sirve. El principio dispositivo es la cristalización, en el derecho procesal, de la doctrina de la autonomía de la voluntad . que pugna con el derecho laboral.

La concepción del Estado del Constituyente de 1946 debe reflejarse en el sistema procesal vigente. Así como el Código Judicial de 1917 con su principio dispositivo como máxima norma del proceso obedecía a la ideología liberal de la Constitución de 1904, asimismo el Proyecto actual aspira a que refleje la concepción intervencionista que inspira la Constitución de 1946. Pero no se ha eliminado en su totalidad el principio de la disposición particular de los derechos. Por ello el Tribunal no puede actuar si no ha mediado demanda de parte.

En el proyecto la sentencia puede así reconocer prestaciones no solicitadas en el libelo, siempre y cuando aparezcan claramente comprobadas y se haya debatido sobre ellas en la secuela del juicio.

IV. FORMAS PROCESALES: SENCILLEZ Y CELERIDAD

Se ha querido eliminar el sistema de formas rí-

gidas preestablecidas, cuya menor desviación genera nulidad. Es indispensable que se requiere un mínimo de formas pero dichas formas, deben servir a su función y a fines determinados, y no subsistir por sí mismas. Inútiles solemnidades, formas sacramentales, motivos intrascendentes de nulidades, desaparecen del proyecto.

Artículo 589.- Los actos del proceso para los cuales las leyes no prescriban una forma determinada, los realizará el tribunal, o dispondrá que se lleven a cabo, de manera adecuada al logro de su finalidad.

El procedimiento formalista es un instrumento de los más fuertes económicamente, que disponen de medios y de más tiempo, constituyendo una deficiencia fundamental en cualquier tipo de juicio y con mayor razón en los de trabajo.

Así se han abreviado los trámites y los términos.

V. EL SISTEMA PROBATORIO

El Código actual sigue, en materia probatoria, la tendencia clásica: numerus clausus y valor tasado de la prueba. El Proyecto ha introducido entre los elementos probatorios los medios que la nueva tecnología ofrece, tales como copias fotostáticas, calcos, planos, experimentos, reproducciones, publicaciones en periódicos y ha aumentado los poderes del Juez en esta materia. Ha consagrado además la inspección corporal, de valor para los casos de riesgos profesionales. Pero donde se acentúa la nueva posición es en las disposiciones que amplían a las facultades para dictar autos de mejor proveer y en la que permite al Juez en cualquier estado del proceso or-