

bastante se ha logrado, y estamos seguros de que se logrará mucho más.

Deseosos siempre de dar a los hombres de negocio las mayores facilidades para el pago de sus cuotas atrasadas, pedimos autorización a la Junta Directiva para suprimir el 20% de recargo que se le hace a las planillas cuando no se pagan dentro de la fecha estipulada, supresión que debía hacerse solamente a los que pagaran sus deudas dentro de un término de 30 o 60 días, que se avisaría por la prensa para conocimiento de todos. Muchas personas que deben fuertes sumas, cuando les avisamos que íbamos a pedir esta autorización a la Junta Directiva, nos dijeron que si la Caja hacía esta concesión, ellos harían cualquier esfuerzo, hipotecando propiedades o consiguiendo préstamos a altos intereses, para librarse de ese 20% y cancelar totalmente las deudas que tenían pendientes. Pensamos que si bien es cierto que ésto parecía injusto, porque igualábamos a los morosos con los que pagaban puntualmente, era igualmente cierto que había la posibilidad de que la Caja recuperara grandes sumas de dinero que de otro modo no se cobrarían tan rápidamente, con lo cual poníamos en manos de la Institución esos dineros que parecían no cobrarse nunca.

La Junta Directiva frente a este problema resolvió negar la autorización, ya que la Ley no faculta ni al Gerente ni a la Junta Directiva para eximir de este recargo a ningún deudor. Nosotros sabíamos de antemano que la Ley no hacía excepciones, pero pensamos que la Junta Directiva en un momento dado, tomando en consideración la situación económica del país, podía autorizar a la Gerencia para tomar esta medida bajo su propia responsabilidad.

Buscando siempre una fórmula de poder ayudar a los deudores de la Caja, se nos ocurrió solicitar a la Junta Directiva la autorización para recibir en pago de cuentas atrasadas, cuentas contra el Tesoro Nacional debidamente registradas y aprobadas por la Contraloría, y Bonos del Estado a la par, de diferentes emisiones, dándoles oportunidad de que pudieran comprar estos documentos de crédito con algún descuento, y resarcirse en parte del recargo que les hizo la Caja por no pagar dentro del término que señala la

Ley. La Junta Directiva le impartió su aprobación a esta solicitud; pero en cuanto a los Bonos, se autorizó su recibo siempre que fueran entregados al precio del mercado local, y se señaló como precio del mercado el 85% de su valor nominal.

Nosotros siempre hemos defendido el punto de vista de que las instituciones del Estado deben valorizar los bonos emitidos por éste y no contribuir a su desvalorización. Pareciera que hubiera una consigna tendiente a depreciar estos documentos de crédito que se encuentran estancados en la actualidad, debido a su ninguna demanda, porque las instituciones de crédito del país viven sistemáticamente rechazándolos, hasta cuando se dan como simple garantía. Nosotros consideramos que para un inversionista ningún documento es más seguro que los Bonos del Estado que devengan un interés muchos de ellos del 6% anual. Sin embargo, los bancos nacionales y extranjeros y las personas que andan buscando inversiones para sus capitales, los rechazan constantemente, a pesar de que el Gobierno cumple religiosamente con los servicios de la deuda interna. Si el Gobierno paga puntualmente los intereses y las amortizaciones de estas emisiones de bonos, cuál es entonces la razón de que no se tenga confianza en ellos? Pero nada podemos esperar de las instituciones de créditos particulares, cuando las instituciones del Estado no le dan ningún valor a estos documentos que deberían estar circulando si fueran valorizados por los panameños y por las instituciones nacionales.

A nadie se le escapa la conveniencia de que la Caja de Seguro Social reciba en pago de deudas atrasadas Bonos del Estado, a la par, con intereses del 6%, pues mientras las cuentas por cobrar no le rinden ningún interés, los Bonos, en cambio, devengan una rata de interés de 6% anual, que significaría una apreciable renta para la Institución. En otras palabras, esto equivaldría a transformar una deuda sin intereses, en una inversión del 6%, tan buena como las más seguras.

Nosotros consideramos que si los bonos que el Estado emite fueran recibidos con más simpatía y confianza, lo que los haría circular a mayor velocidad, posiblemente esta sería una forma de llevar

a cabo grandes obras de aliento y de progreso con los millones de balbóas muertas que permanecen en los bancos sin devengar un centavo de intereses. Pero ya hemos visto con tristeza cómo se miran estos documentos y cuál es el valor que les damos, cuando oímos decir a personas importantes del comercio y de la banca: "estos bonos para mí no valen nada".

### INCOMPATIBILIDAD DE JUBILACIONES A CARGO DE LA CAJA Y DEL ESTADO

Creemos de nuestro deber llamar la atención a los Honorables Diputados, sobre un problema que ya se ha suscitado, y sobre el cual el mismo Departamento Legal de la Institución opina que debe legislarse. Nos referimos a la situación producida a consecuencia de algunas leyes y decretos legislativos que se han dictado en los últimos años, estableciendo beneficios especiales por jubilación a algunos grupos de empleados públicos, dando origen a que un mismo asegurado esté amparado por la Ley del Seguro Social que es de carácter general, y por la Ley especial que beneficia a los de su mismo grupo.

Dijimos al principio de este Informe, que considerábamos como uno de los aciertos al crearse la Caja de Seguro Social en el año de 1941, el hecho de que se hubiesen derogado simultáneamente, las diversas leyes sobre Jubilaciones en favor de determinados grupos de empleados públicos, estableciendo un solo sistema, con cargas idénticas, y beneficios idénticos para todos.

Posteriormente, y a partir de 1945, se han dictado algunas leyes y decretos legislativos que otorgan pensiones y jubilaciones especiales para grupos de empleados públicos, cuyo único resultado ha sido destruir el sistema centralizado anterior. En efecto, el Decreto N° 1134 del 18 de julio de 1945, reconoce la condición de empleados "super-numerarios" con derecho a percibir sueldo sobre la rata del último salario devengado a los servidores del ramo de Educación (empleados en disponibilidad y retirados); los Decretos Legislativos N° 9 del 16 de julio de 1945 y N° 17 del 29 de enero de

1946, también dispusieron lo mismo con respecto a los empleados de Correos y Telégrafos; el Decreto Legislativo N° 18 del 21 de febrero de 1946, decretó pensiones adicionales por Invalidez en favor de los miembros del Cuerpo de Policía Nacional; el Decreto Legislativo N° 23 del 1° de marzo de 1946, jubila a numerosos educadores y contiene normas generales sobre jubilación de directores de escuela; la Ley 61 de 1946, creó jubilaciones especiales a los Magistrados de la Corte Suprema y Tribunales de Justicia; y finalmente la Ley 15 de 1949, estableció jubilaciones especiales para los miembros de la Guardia Permanente o voluntaria del Cuerpo de Bomberos de la República.

Estas reglamentaciones especiales contribuyen a crear el problema de una aparente duplicidad de derechos, porque la Ley Orgánica del Seguro Social también reconoce a los empleados públicos, un derecho a Pensión y Jubilación. En ocasiones un empleado "supernumerario", o una persona jubilada administrativamente por el Gobierno Nacional, reclama a la Caja de Seguro Social una pensión por Vejez; y otras veces, individuos a quienes la Caja ha pensionado por Invalidez, son beneficiados posteriormente por una declaración de "supernumerarios", ó jubilados por actos administrativos del Gobierno.

Deseamos hacer presente, Honorables Diputados, que no es que pensemos que la Caja puede eludir el cumplimiento de obligaciones establecidas claramente por ley. Si un asegurado cumple con los requisitos que exige nuestra Ley Orgánica, para hacerse acreedor a una de las prestaciones que ella concede, somos los primeros en reconocer que la Institución no puede negarle la concesión de este beneficio. Sin embargo, como directores del principal Instituto de Previsión Social del país, no podemos dejar de expresar nuestro pensamiento con toda sinceridad y poner sobre el tapete un problema que interesa a la Caja por la índole de sus atribuciones; a la Nación, que es la que asume las cargas de esas jubilaciones, y a la colectividad en general, que es la que en último término las paga, pues es ella la que contribuye a pagar los gastos del Estado. Queremos asimismo dejar perfectamente en claro, Honorables Diputados, que no somos opuestos a que determinados grupos no so-

lamente de empleados públicos, sino de empleados particulares y obreros en general, aspiren a beneficios mayores de los que establece la Ley del Seguro Social. Eso sí, si se desea ésto, esos mismos grupos deben contribuir con una cuota adicional para el financiamiento de estos mayores beneficios. Es esta una norma universalmente aceptada, y es tiempo ya de que el Estado Panameño deje de ser el dispensador sin límites de gracias que en último término afectan a los contribuyentes.

Las pensiones no-contributivas, como son las que ha estado concediendo el Estado Panameño fuera de la legislación del Seguro Social, son una modalidad totalmente eliminada de la Previsión Social. En algunos Estados con recursos extraordinarios, como por ejemplo los Estados Unidos (y nuestro país está muy lejos de serlo), se conceden estas pensiones no-contributivas (o sea aquellas a cuyo financiamiento no ha contribuido el beneficiario), a personas desvalidas, mayores de edad y carentes de recursos, sin protección alguna, a quienes el Estado va en su ayuda con una modesta pensión mensual.

Es nuestro parecer que las reglamentaciones especiales mencionadas sobre jubilaciones, han venido a sustraer a las personas a quienes benefician, del sistema de pensiones a cargo de esta Institución. Se trata de una oposición de normas jurídicas en virtud de las cuales esas personas ya no están amparadas por las prestaciones que de modo general establece la Ley 134 de 1943 para todos los empleados públicos que cotizan, sino que su situación es especial, y se rige por las leyes especiales. Puesto que si la Ley 134 de 1943, establecía genéricamente el derecho a pensión para esas personas, ahora los decretos y leyes especiales contienen pautas diferentes sobre tal derecho, lo que deja sin efecto, para el caso limitado de tales personas, las normas de la Ley 134. A esta conclusión se llega, de acuerdo con la doctrina que se deriva del artículo 36 del Código Civil, que dice así:

“Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores o por existir una ley nueva que re-

gule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería”.

Dejamos así planteado nuestro pensamiento sobre la materia, insistiendo en la necesidad que hay de legislar al respecto, y evitar así la confusión que hoy día sin duda existe.

## ORGANISMOS INTERNACIONALES

Como Instituto de Previsión Social, que tiene sus fundamentos en principios que hoy día son aplicados universalmente, y que constituyen, preocupación preferente de todos los países civilizados, nuestra Caja mantiene relaciones con diversos organismos que en el plano internacional están dedicados al estudio de los numerosos y especialísimos problemas que el desarrollo constante de la previsión social ha alcanzado en el mundo.

En primer lugar mantiene la Caja relaciones cordiales y estrechas con la CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. Esta organización de carácter regional como su nombre lo indica, se ha propuesto, inspirándose en los principios aprobados en materia de seguridad social por las Conferencias Tripartitas del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones o instituciones de seguridad social. Fué creada en Santiago de Chile en 1942, y a partir de esa fecha ha celebrado cuatro reuniones, la última en marzo de este año en México. La Caja de Seguro Social de Panamá se ha hecho representar en todas ellas y sólo podemos calificar de inapreciable y valiosísima la experiencia adquirida y los contactos llevados a efecto con distinguidos técnicos y personalidades en el campo de la seguridad social en América. Forma el cuerpo directivo propiamente, mientras la Conferencia permanece en receso entre una reunión y otra, la Comisión Ejecutiva que consta del Presidente y Vice-Presidente del Comité Permanente, del representante del país en el cual se vaya a efectuar la próxima reunión, y de cuatro miembros que son elegidos por el Comité Permanente en pleno. En la última reunión que

se efectuó en México, tocó a nuestro país el honor de ser elegido por primera vez para un puesto en la Comisión Ejecutiva, honor que supimos agradecer como una deferencia y un reconocimiento a la cooperación que la Caja de Seguro Social ha prestado desde su fundación, a la Conferencia.

Con la OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, también mantiene la Caja cordiales relaciones. El Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social según los Estatutos de esa organización es un funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo. Ocupa actualmente tan importante posición el Dr. Manuel De Viado, personalidad distinguidísima en el campo de la seguridad social en el mundo y un sincero amigo de nuestra Caja y de nuestro país. Ha recibido la Caja de parte de la O. I. T. la más decidida cooperación siempre que la ha solicitado. Precisamente con motivo del proyecto del Hospital para el Seguro, pidió esta Institución a través de nuestro Gobierno, el envío de un experto en Hospitales. Fué así como estableció la Caja contacto con el Técnico Félix Lamela, Jefe de la División de Hospitales de la Oficina Sanitaria Panamericana cuando estuvo en nuestro país por primera vez. Más tarde, a través de la O. I. T. se hizo posible la visita del Dr. Juan Philipps, del Hospital Obrero de Lima, a quien nos referiremos con más detalles, más adelante.

A principios del año pasado organizó la O. I. T. un Seminario en San José de Costa Rica, al cual concurrieron los países centroamericanos y Panamá, que tuvo como finalidad el estudio de los problemas de la seguridad social comunes a estos países. Sumamente provechoso fué este cambio de experiencias, habiendo sido aprobada la celebración en forma rotativa de estos seminarios para el futuro en cada una de las capitales de los países representados.

Finalmente dentro de los organismos internacionales, está afiliada la Caja a la ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, que tiene su sede en Ginebra, Suiza, y cuyo objetivo es la coordinación internacional e intensificación de los esfuerzos para la extensión, la defensa y el perfeccionamiento técnico y administrativo de la seguridad social.

## POLIZAS DE SEGURO CONTRA INCENDIO

La Caja viene pagando anualmente en primas de seguros contra incendio la suma de B/. 13,711.32, por los edificios de su propiedad, y B/. 35,169.62 por los primas de las casas residenciales construidas con préstamos hipotecarios hechos por la institución. Es cierto que las pólizas de estas últimas propiedades deben ser cubiertas por sus dueños; pero como son muy contados los que las pagan, la Caja, para poder mantener esos bienes cubiertos contra los riesgos de incendio, tiene generalmente que pagar las primas y cargarlas a las cuentas de los deudores.

La suma total que se paga, pues, es de cerca de cincuenta mil balboas anuales y creemos que vale la pena considerar la conveniencia de que la Caja asegure sus propiedades y las de las personas que las han construido con sus dineros. Si se hace una reserva de una cantidad muy cerca de B/. 50,000.00 anuales, para hacerle frente a estas contingencias, en vez de pagar las primas actuales, en el curso de 5 años apenas, la Caja tendría cerca de B/. 250,000.00 en reserva para cubrir estos riesgos. Hasta la fecha se han pagado desde que la institución comenzó a hacer préstamos, B/. 158,798.81 en primas de seguros contra incendio y solamente ha habido un siniestro en una casa, sobre la cual la compañía aseguradora tuvo que pagar la cantidad de B/. 5,489.00. Una vez que transcurran cinco años, tendríamos, como dijimos antes, cerca de B/. 250,000.00 y esa cantidad es la que deben tener las compañías de seguros actualmente entre capital para operar y garantía efectiva depositada en el Banco Nacional, al tenor de lo que dispone la Ley 60 de 1938 que reglamenta los seguros contra incendio. Esta cantidad es suficiente para hacerle frente a una pequeña conflagración y todos sabemos que es muy difícil que en Panamá ocurra una calamidad semejante con la eficiencia de nuestro Cuerpo de Bomberos. Por otra parte, todas las casas son de concreto y las propiedades se encuentran diseminadas por los diferentes barrios residenciales de la ciudad, a excepción de Miraflores, donde hay 125 residencias, a un costo de B/. 843,337.49, pero donde sería muy difícil que un incendio se transmita a varias propiedades.

Cualquiera puede pensar que la Caja de Seguro Social quiere interferir con las empresas privadas que se dedican al negocio de seguros contra incendios; pero este no es el propósito. La idea es librar a la institución de pagar tan altas sumas y siendo la Caja un Instituto de Seguro Social, bien podría extender sus funciones hasta cubrir las pólizas de seguro de sus propiedades y las de las personas que las construyan con sus fondos. Y si esta función de aseguradora se extendiera hasta las propiedades del Banco de Urbanización y Rehabilitación que opera con dineros de la Caja, la suma anual por las primas de las pólizas contra incendio pasaría de los B/. 65,000.00. Cuando la institución tenga un cuarto de millón de balboas en reserva, puede suspenderse la acumulación de fondos provenientes del valor total de las primas y asignarse el 50% de ellas al fondo de Reserva y el otro 50% a entradas corrientes para fortalecer el fondo Común de Pensiones o para aumentar la partida destinada a prestaciones médicas que tiene un sobregiro muy apreciable. Cuando la reserva llegue al medio millón de balboas, los ingresos en concepto de primas de seguros contra incendio pueden imputarse totalmente como ingresos corrientes de la Institución. Y es bien sabido que una entrada de B/. 65,000.00 anuales es bien apreciable para no ponerle atención al asunto.

De la suma total que se recaude para ese fondo de reserva nos parece que bien podría destinarse una parte pequeña para ayudar al Cuerpo de Bomberos, a fin de que pueda mejorar más los eficientes servicios que ahora presta, ya sea aumentando su guardia permanente o comprando más equipo. Lo que se gaste en el Cuerpo de Bomberos lo recibirán la comunidad y las Casas Aseguradoras en forma de Seguridad.

## SEGURO CONTRA RIESGOS PROFESIONALES

El artículo 261 del Código de Trabajo dice así:

"Artículo 261.— El seguro de riesgos profesionales será prestado por la Caja de Seguro Social mediante un departamen-

to de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tendrá financiamiento y contabilidad propios y será establecido una vez que se efectúen los estudios actuariales pertinentes y se dicte el reglamento respectivo. En consecuencia, los patronos estarán obligados a depositar en dicha Caja mensualmente el monto de las primas correspondientes, según la clasificación resultante de los estudios efectuados. El pago de las primas corresponde exclusivamente al patrono".

Como se podrá ver, la Caja de Seguro Social está facultada para asumir los Riesgos Profesionales, pero nunca se ha llegado a la decisión de asumir plenamente este servicio en forma de monopolio, que es la tendencia general en todas partes, pues es inconcebible que un Instituto de Previsión Social, que atiende las enfermedades no profesionales, deje por fuera las profesionales.

Es nuestro propósito llevar el caso en su oportunidad a la Junta Directiva para su reglamentación e incorporar en las disposiciones de nuestra Ley lo que dispone el artículo transcrito del Código de Trabajo. Este renglón de los riesgos profesionales puede traer algunos beneficios apreciables a la Caja de Seguro Social.

## VISITA DEL DR. JUAN PHILIPPS

Técnico enviado por la Oficina Internacional del Trabajo.

Al solicitar esta Institución ayuda técnica a la Oficina Internacional del Trabajo, para el proyecto de Hospital del Seguro y de los servicios médicos en general de la Caja, ese organismo envió a nuestro país en mayo pasado al doctor Juan A. Philipps, de la Superintendencia General de Hospitales del Seguro Social del Perú, médico distinguidísimo, de una gran capacidad, y de gran experiencia en los problemas de orden médico del Seguro Social. Tuvo oportunidad el Dr. Philipps de examinar cuidadosamente los planos ya adelantados del proyecto de Hospital del Seguro, y al mismo tiempo de estudiar la organización de nuestros servicios médicos. Nos complace dejar constancia de la fructífera labor desarrollada

por el Dr. Philipps durante su corta estadía de un mes, que sin embargo le permitió observar las deficiencias en que se desenvuelven las prestaciones médicas de la Caja. Nos complace asimismo, que prácticamente todas las recomendaciones que nos hizo el Dr. Philipps, concuerdan con nuestra manera de pensar en cuanto a la solución de estos problemas. La experiencia y los conocimientos de este distinguido médico peruano, a quien por sus antecedentes, la Oficina Internacional del Trabajo designó para que viniera a nuestro país, nos han servido para confirmar más en nuestro espíritu el criterio de que es necesaria una reorientación en la política que a este respecto se ha seguido hasta ahora.

Por considerarlo de muchísimo interés, os rogamos leer las Recomendaciones que presentó el Dr. Philipps a la Gerencia, y que hemos adicionado al final de este Informe, como un anexo.

#### JUICIOS LABORABLES INCOADOS CONTRA LA CAJA

Deseamos informar además sobre el problema que últimamente ha contemplado la Caja en relación a los juicios Laborales instaurados contra ella por ex-empleados, quienes fueron separados de sus cargos en atención a razones o motivos de economía en la administración de la Institución.

La Caja de Seguro Social había sido considerada por los Tribunales Laborales como Institución Autónoma del Estado y por esta circunstancia se excluían a sus empleados de los beneficios que reconoce el Código del Trabajo a los empleados particulares. Esta tesis fué sostenida por el Tribunal Superior de Trabajo en sentencia dictada en el Juicio de Trabajo promovido contra la Institución por el Sr. Hortensio de Icaza, principio que fué confirmado en la apelación de dicha sentencia del Tribunal Superior por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia que dictó en este Juicio.

Con motivo de las destituciones que se hicieron al iniciarse nuestra gestión como Gerente, se promovieron contra la Caja, los

Juicios Laborales para que se les reconociera a los demandantes el preaviso y las vacaciones proporcionales. La Caja opúsose al pago de dichos beneficios, por lo cual se iniciaron dichos juicios.

El Juez Seccional de Trabajo de Panamá, conforme al criterio sostenido en las sentencias del Tribunal Superior y del Tribunal de lo Contencioso, negó el derecho de los demandantes y absolvió a la Caja del pago de lo solicitado por ellos. Como era de esperarse dentro del procedimiento, se surtió la apelación de las sentencias dictadas. Durante el período en que se tramitaban estos Juicios en el Juzgado Seccional, se pronunció el Tribunal Superior de Trabajo en el Juicio Laboral instaurado por don Demetrio Fernández contra la Caja por las mismas razones, es decir, para que le fueran pagados el preaviso y las vacaciones proporcionales, con criterio contrario a lo antes sostenido por el mismo Tribunal en las sentencias ya citadas, aduciendo como fundamento que por realizar actos de carácter mercantil, la Caja de Seguro Social estaba obligada a reconocer a sus empleados los beneficios que otorga el Código Laboral. Como queda expuesto, Honorables Diputados, la Caja de Seguro Social, Institución Autónoma del Estado, creada para cumplir mandato Constitucional y realizar los servicios de previsión social reconocidos en nuestra Carta Magna, no aceptó la nueva tesis sostenida por el Tribunal Superior del Trabajo y recurrió de dicha sentencia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tribunal éste que revocó la sentencia en la cual se condenó a la Caja a pagar al demandante Sr. Fernández los beneficios por él exigidos, y así mantuvo, una vez más dicho Tribunal de lo Contencioso, la doctrina de que los empleados de la Caja son empleados públicos, quienes se rigen para los efectos de las vacaciones por la ley 121 de 1943 y no por el Código de Trabajo.

No obstante esta ratificación del concepto expuesto en todas las sentencias dictadas al efecto por el Tribunal de lo Contencioso, quien para los efectos de los Juicios Laborales, conceptúase como Corte Suprema de Trabajo, el Tribunal Superior del Trabajo mantuvo, como veremos más adelante, el criterio de que la Caja es una Institución que realiza operaciones de tipo mercantil, y que por con-

siguiente sus empleados están sujetos a las disposiciones de la Ley 67 de 1947.

Como medida precautoria, antes de que fueran fallados estos Juicios Laborales, en esos momentos en apelación ante el Tribunal Superior de Trabajo, la Caja solicitó a ese Tribunal que se acumularan dichos autos, fundamentándose tal solicitud en lo dispuesto en el Artículo 415 del Código de Trabajo y en el Artículo 1007 siguientes y concordantes del Código Judicial como disposición supletoria. El Tribunal no accedió a la solicitud de acumulación, pues ésta no procedía por tratarse de hechos distintos y de contratos individuales también distintos, según lo expuso en el auto dictado. Apreciación errónea, pues como se expone, los hechos son los mismos ya que todos los demandantes lo que solicitan es el pago de vacaciones proporcionales y preaviso. Que estos hechos emanen de resoluciones de Gerencia de fechas distintas, en nada la diversidad de estos períodos de trabajo afecta la naturaleza de los beneficios solicitados por los demandantes. Que sean contratos individuales, es claro, no puede ser un contrato colectivo, porque de serlo, no habría razón de esta solicitud de acumulación, pues, al ser comunes tanto el sujeto activo o demandante como el sujeto pasivo o demandado en la relación jurídica, de oficio se hubiese procedido a la acumulación. Negada por estas razones la acumulación solicitada, la Caja quedó en la situación de no poder recurrir de las sentencias dictadas en estos Juicios Laborales ante el Tribunal de lo Contencioso, pues son acciones cuya cuantía no lo permite. Ante esta situación original con motivo de dos sentencias contradictorias: una, en la cual la Caja de Seguro Social es conceptuada como empresa mercantil, obligada a reconocer a sus empleados los beneficios del Código de Trabajo, si los sueldos de ellos, para el caso, son inferiores a la cuantía que permite recurrir de tal decisión ante el Tribunal de lo Contencioso; y la otra, la clasificación que se ha sostenido en las tantas ya citadas sentencias del Contencioso-Administrativo, en que los empleados de la Caja son empleados públicos y por consiguiente exceptuados de la aplicación del Código de Trabajo para los efectos del pago de vacaciones proporcionales y preaviso.

Como queda expuesto, la Caja ha sido condenada a pagar a los demandantes según las sentencias del Tribunal Superior de Trabajo el preaviso y las vacaciones proporcionales. Esta anarquía en la Administración de Justicia al producirse dos sentencias contradictorias en asuntos análogos, obligó a la Gerencia a elevar consulta al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, autoridad máxima en asuntos laborales, pues como ya se dijo, conceptúase como Corte Suprema en estos casos, para que resolviera a cuál criterio debe acogerse la Institución para la clasificación de sus empleados. Si en verdad los Tribunales Laborales han sido creados para realizar en un clima de justicia y equidad las conquistas sociales, debe ser norma directriz en sus juicios la uniformidad en sus decisiones dentro del ordenamiento constitucional y legal vigente. En esta sentencia en la cual se asimila a la Caja de Seguro Social a una institución de carácter mercantil, a más de atentar, al desnaturalizar con este juicio la índole de la Institución, viola disposición sustantiva contemplada en el Artículo 32 del Código de Comercio. La Caja, como bien lo ha expuesto el Sr. Procurador General de la Nación en vista del 19 de mayo de 1950, es una Institución Estatal creada para realizar funciones contempladas en la Constitución, y si se le considera ahora a través del original concepto contenido en la Sentencia del Tribunal Superior del Trabajo, aceptamos que su finalidad es muy otra para la cual fué creada. La índole o naturaleza de las prestaciones que realiza, la forma en que se desenvuelve en el marco económico y social, nos proporciona los elementos para corroborar que, ajena a toda gestión de carácter comercial o mercantil, tiene como única y absoluta finalidad la de propender a realizar, como en verdad lo hace, la solución de los problemas sociales que a través de sus prestaciones de vejez, invalidez, maternidad, prestaciones médicas, etc., lleva a sus asegurados.

Como más arriba expusimos, no conforme la Caja de Seguro Social con estos fallos, la Gerencia elevó consulta por vía de interpretación al Tribunal de lo Contencioso, para que este alto Tribunal se pronunciara en el sentido de decir cuál debe ser la actitud de la Caja en estos juicios laborales iniciados contra ella, como consecuencia de encontrarse la Institución sin saber qué actitud asumir

por razón de existir criterios contrarios expuestos en las sentencias dictadas en estos juicios laborales.

El Tribunal de lo Contencioso se pronunció con fecha 23 de septiembre en el sentido siguiente:

"En esta forma el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en uso de la facultad que le confieren los ordinarios 9º y 10º del artículo 13 de la Ley 33 de 1946, ABSUELVE las consultas por vía de interpretación formuladas por el Gerente de la Caja de Seguro Social, conforme con las motivaciones hechas en el presente caso:

1º.—La Caja de Seguro Social es una Institución autónoma del Estado encargada de cumplir determinadas prestaciones de orden público; forma parte del patrimonio de éste y está amparada por el artículo 1959 del Código Judicial.

2º.—La Caja de Seguro Social de conformidad con el artículo 1959, arriba citado, no puede ser ejecutada, embargada ni condenada en costas.

3º.—Los empleados de la Caja de Seguro Social son empleados públicos.

4º.—Recházase por improcedentes las peticiones del Lic. Carlos E. Adames L., en representación de Silvia Contreras, en la presente consulta".

Y para un mayor abundamiento en las razones que asisten a la Caja de Seguro Social en relación con estos juicios de trabajo por causa de las sentencias contradictorias, este mismo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo expone en brillante forma la tesis de que es necesario, para el imperio de la Justicia, la uniformidad de las decisiones judiciales. Por considerarlo de suma importancia, co-

piamos íntegramente al final de este Informe como un anexo, los fallos proferidos por el Tribunal Contencioso, relacionados con este problema de los juicios laborales.

Es menester hacer constar en honor de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que todos ellos han resuelto en forma definitiva un problema creado en razón de las contradicciones en que ha incurrido el Tribunal Superior del Trabajo, el cual ha creado serias complicaciones a las instituciones autónomas del Estado, pues es inconcebible jurídicamente considerado que dos tribunales diferentes opinen de distinta manera sobre un mismo caso, sin saber la Caja en estos juicios laborales a cuál de los dos fallos atenerse.

Y tan justicieramente ha actuado el Tribunal de lo Contencioso, que consideramos conveniente hacer mención someramente de otro caso que habla muy alto de los que lo componen.

El Lic. Manuel Solís Palma presentó demanda mediante la cual reclamaba la Gerencia de la Caja de Seguro Social, todo vez que decía su apoderado que a él se le separó del cargo que desempeñaba sin que hubiera mediado una sentencia judicial o incapacidad manifiesta. A nosotros se nos hacía duro pensar que alguna persona fuera capaz de hacer un reclamo semejante a sabiendas de que el nombramiento del señor Solís Palma no había sido perfeccionado con la aprobación de la Asamblea Nacional. Nosotros no hicimos caso alguno de tal demanda y ni siquiera nombramos apoderado para que defendiera nuestro punto de vista. Quedó, pues, el caso en manos del Tribunal, con un Acusador de parte del ex-Gerente mencionado y sin Defensor de parte nuestra. Y con todo que esta demanda se ventiló en estas condiciones, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se pronunció en favor de la legalidad de nuestro nombramiento y en contra del derecho invocado por el Apoderado de Solís Palma.

## V — CONSIDERACIONES FINALES

Como habrán podido observar los Honorables Diputados, a medida que hemos ido comentando los diferentes aspectos de la gestión del Seguro, hemos aprovechado para señalar aquellas fallas o deficiencias en las disposiciones actuales que consideramos sujetas a una posible reforma. Muchas de ellas ya están incluídas en un proyecto de reforma de la Ley del Seguro Social que se presentó a la Honorable Cámara Legislativa en sus sesiones correspondientes al año de 1950. Este proyecto significaba una ampliación al régimen de Prestaciones, y al mismo tiempo un aumento mínimo de las cuotas tanto para asegurados, Patronos y el Estado, con el objeto de cubrir el "sobre-giro" por enfermedad-Maternidad, asentando sobre bases más firmes las Prestaciones Médicas y otros beneficios adicionales que contemplaba el proyecto.

Tal vez no sea ahora el momento más oportuno para discutir un proyecto como el mencionado, vista la situación económica del país. De todas maneras, hemos creído de nuestro deber señalar ciertos vacíos y dejamos al ilustrado criterio de los Honorables Diputados la forma como deberán ser corregidos. En este sentido vosotros podéis estar seguros de que en la Caja de Seguro Social encontraréis la más cordial acogida, y el deseo más sincero de cooperar en la forma que vosotros lo creáis más conveniente.

Hemos tratado, Honorables Diputados, de reseñar brevemente la ponderosa labor que cumple esta Institución en beneficio de la colectividad panameña. Si a veces las naturales contrariedades que el cumplimiento de un cargo como la dirección de la Caja de Seguro Social trae consigo hubieran podido desalentarnos, ello ha sido motivo para que por encima de estas pequeñeces, nos sintamos imbuídos de ese espíritu de lucha que anima a tantos hombres en todos los países, en el convencimiento de que la felicidad de nuestros pueblos está en el mayor o menor grado que disfrutemos de Seguridad Social.

Nuestro país ha dado los primeros pasos en este camino, y es necesario que aún lentamente pero con decisión, sigamos esforzándonos por mejorar la protección social de que gozan nuestros trabajadores.

El momento no puede ser más propicio ahora que se ha iniciado un nuevo Gobierno a cuyo frente está un ciudadano que siente las necesidades de nuestro pueblo, y que por consiguiente luchará por mejorar las condiciones de vida y por proporcionar un máximo de Seguridad Social.

La Caja de Seguro, como Institución del Estado que es, puede hacer mucho en la tarea de ayudar a orientar nuestra política económica y social por cauces más estables y permanentes. En esta forma contribuiremos efectivamente a que nuestra democracia adquiriera perfil y contextura. Estamos perfectamente identificados con Arthur Altmeyer, Comisionado de Seguridad Social de los Estados Unidos, cuando decía en la última reunión de México efectuada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social:

"La Seguridad Social adopta diferentes formas en cada país según las características sociales, económicas y políticas imperantes en cada uno de ellos. Sin embargo, el objeto fundamental de la Seguridad Social es el mismo en todas partes, indistinto a las diversas características de las leyes nacionales de Seguridad Social; y ese objetivo es simplemente la eliminación de la miseria humana, mediante la facilitación de un grado mínimo de protección contra los azares económicos que acosan a la humanidad. Si nosotros marchamos adelante hacia la realización de este objetivo, haremos una contribución efectiva al logro de la justicia social y de la democracia".

Antes de terminar queremos dejar constancia de la cooperación que siempre han prestado todos los miembros de la Junta Directiva, que han mostrado un gran celo patriótico y un interés especial por la institución al resolver todos los problemas que se han presentado. Es necesario recalcar igualmente, que entre los Directores y la Gerencia, desde el 11 de mayo de 1951 que presidió las sesiones el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, Ingeniero don Juan de Arco Galindo, primero, y el Ministro de Hacienda y Tesoro, Licenciado don Galileo Solís, después, ha prevaletido una ejem-

plaz armonía que ojalá siga existiendo para bien de la institución y de los asegurados.

No debemos dejar pasar esta oportunidad sin expresar nuestro más sentido agradecimiento a todo el personal de la Caja por la colaboración que en todo tiempo nos ha prestado. Es bien sabido que el éxito o el fracaso en la administración de cualquiera empresa depende en gran parte de la colaboración que presten a los dirigentes todos los empleados que en ella trabajen. Nosotros esperamos que con el correr del tiempo esa colaboración será cada vez más estrecha y más valiosa.

Esperamos, Honorables Diputados, que este modesto informe os servirá para que tengáis una idea más cabal de lo que ha significado y significa para el país la Caja de Seguro Social y estamos segu-

ros de que pondréis todo vuestro interés patriótico y vuestra inteligencia para resolver con el mayor acierto todos los problemas que a ella atañen.

Que el Cielo os ilumine en las arduas tareas legislativas y que la Patria se sienta orgullosa de vosotros.

Honorables Diputados,

J. M. VARELA  
Gerente

Panamá, Octubre 3 de 1952.—

## CONCLUSIONES DE LA COMISION TECNICA QUE ESTUDIO EL TEMA "PRESTACIONES MEDICAS Y FARMACEUTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL"

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

México, Marzo de 1952.—

1ª.—La experiencia adquirida por las Instituciones de Seguridad Social de los países americanos, sobre las prestaciones médicas impartidas con servicios propios, demuestra de una manera acabada y terminante que es la más eficaz, económica y responsable; permite que por otra parte, la formación de bioestadísticas, la uniformidad en las prestaciones y el control técnico de las mismas.

Los servicios contratados se aceptarán únicamente cuando por motivos especiales no se puedan impartir los propios.

Los servicios médicos de las Instituciones se coordinarán con los Servicios Oficiales de Salud Pública para la prestación de los servicios de medicina preventiva y con los mismos o con Instituciones particulares de tipo nacional, para campañas específicas de esa naturaleza (lucha contra la Tuberculosis, venéreos, etc).

2ª.—Considerando que las Instituciones de Seguridad Social por sus altas finalidades inician y sustentan una nueva modalidad en el ejercicio de la Medicina;

Considerando que esta modalidad imprime características peculiares al mismo servicio tanto en los aspectos técnicos como en las exigencias deontológicas:

Considerando que para cubrir fielmente los compromisos con los derechohabientes, las Instituciones de Seguridad Social necesitan satisfacer la exigencia irrenunciable de servirse de un personal idóneo y específicamente preparado: SE RECOMIENDA que las Instituciones de Seguridad Social emprendan una campaña para incrementar su influencia desde la iniciación profesional del médico y del personal técnico auxiliar dirigida a dar orientación social a los estudios médicos y afines.

3ª.—Considerando que las buenas relaciones entre los médicos y las Instituciones de Seguridad Social son necesarias para el incremento y conservación de la salud de los derechohabientes;

Considerando que por la amplitud de su radio de acción la Seguridad Social debe hacerse responsable de la evolución ascendente de los progresos de la medicina: se propone que la política médica de las Instituciones de Seguridad Social se oriente a la búsqueda de todos los estímulos que hagan del profesional el mejor intérprete de sus finalidades y el mejor aliado para la realización de las mismas.

Para tal propósito deberán garantizarse a los médicos los siguientes aspectos:

- I. Selección rigurosa.
- II. Contratación especial de acuerdo con la organización técnica de las instituciones.
- III. Remuneración justa y protección Social del profesional.
- IV. Supervigilancia técnica de las actividades profesionales.
- V. Mejoramiento técnico, a base de la práctica de la medicina de alto nivel científico, con estímulos para el perfeccionamiento del profesional tales como: equipos, biblioteca, investigación científica, becas, etc.
- VI. Garantía de estabilidad, de acuerdo con la contratación y sobre la base de eficiencia y cumplimiento.
- VI. Incremento de la confianza de los derechohabientes en las atenciones médicas del Seguro y en los facultativos que las prodigan.

4ª.—Considerando que las Instituciones de Seguridad Social realizan sus prestaciones SIN FINES DE LUCRO y sobre la parte ac-

tiva de una población, se comprende la necesidad de velar no solamente por la salud sino por la capacidad productiva del sujeto. En tal virtud, se recomienda a todas las Instituciones que intensifiquen sus actividades de Recuperación, en los aspectos de reeducación, reorientación y rehabilitación profesionales. Se propone que la Secretaría General coordine las actividades de los distintos países para formular un plan mínimo de normas, orientador y encauzador de estos servicios.

5ª.—Se encarece la importancia que tiene para las Instituciones la organización y mantenimiento de los Archivos Clínicos. Para que se obtenga de ellos el máximo de beneficios, se recomienda la unificación de la terminología médica y la unificación en los métodos de bioestadística. La Secretaría General de la Conferencia se encargará igualmente de coordinar las actividades de las diversas Instituciones para lograr a la mayor brevedad posible, los fines antes mencionados.

6ª.—La experiencia recogida en los diferentes países de América en el campo de la Seguridad Social, pone de relieve la necesidad imperiosa de buscar la coordinación adecuada entre las Instituciones de Seguridad Social del Continente. Se recomienda estudiar un programa mínimo de intercambio que de momento puede iniciarse con éxito por medio de la concesión de becas, que otorguen los Organismos Internacionales, los Gobiernos y las Instituciones de Seguridad Social.

7ª.—Teniendo en cuenta las actividades tan importantes que en el campo de la Medicina del Trabajo desarrollan las Instituciones de Seguridad Social, se recomienda la creación de servicios especializados en esa materia, con personal técnico preparado que se encargue en forma específica de estudiar todos los problemas que con aquélla se relacionen.

8ª.—La experiencia recogida en los países de América, permite afirmar la necesidad de que todas las Instituciones de Seguridad Social dispongan de un "CUADRO BASICO DE MEDICAMENTOS", "ARSENAL FARMACOLOGICO" o "FORMULARIO STANDARD"

completo, sencillo, suficientemente elástico y de observancia obligatoria. Acorde con este cuadro se darán en cada país las normas principales que deban adoptarse para dar preferencia al uso de las fórmulas magistrales.

9ª.—Con el fin de lograr el mejor éxito de los tratamientos en las Instituciones de Seguridad Social se recomienda el planeamiento de una campaña orientada a sistematizar en lo posible los métodos de diagnóstico y terapéuticos.

10ª.—La experiencia de las Instituciones de Seguridad Social pone de manifiesto las ventajas que las mismas obtienen con la elaboración de sus medicinas, por lo que se permite RECOMENDAR la creación de sus propios Laboratorios de Producción cuando las necesidades de consumo lo ameriten.

11ª.—Teniendo en cuenta los elevados costos de las medicinas y la necesidad de su mejor aprovechamiento, se recomienda que las Instituciones pongan el mayor cuidado en la vigilancia de la utilización de los medicamentos prescritos.

12ª.—En la política de prestación de servicios se recomienda que las Instituciones de Seguridad Social utilicen farmacias propias en las mismas unidades encargadas de impartir los servicios médicos.

13ª.—Considerando las ventajas que existen en la denominación de los medicamentos por su nombre genérico científico en vez de los nombres comerciales de éstos, se recomienda en lo posible la primera denominación en las prescripciones y la codificación adecuada de esos productos en los Almacenes y Farmacias propias del Seguro Social.

14ª.—Esta Comisión considera de sumo interés que la Secretaría General continúe el estudio de los problemas médicos y farmacéuticos de la Seguridad Social en los distintos países americanos, en colaboración con éstos, ya que son problemas de la más alta importancia para la consolidación del prestigio de las Instituciones de Seguridad Social en tierras americanas.

INFORME QUE PRESENTA EL DR. JUAN PHILIPPS, ENVIADO DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO,  
AL SEÑOR JOSE M. VARELA, GERENTE DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL DE PANAMA

1.—Las prestaciones médicas, farmacéuticas y hospitalarias, en el Seguro Social, por ser éste obligatorio, deben ser completas y no parciales como actualmente se dan.

2.—Para cumplir sus obligaciones específicas debe contar con servicios asistenciales propios servido por personal idóneo y capacitado.

3.—La capacitación del personal en los seguros sociales es fundamental, por lo valioso de su experiencia, y mejoramiento técnico, que solo se conseguirá cuando el privilegio de trabajar en el Seguro Social, les garantice que están protegidos por la ley de escalafón y servicio civil.

4.—Los servicios propios y el personal capacitado son una garantía para los asegurados y motivo de confianza pública, muy importante para el progreso y alto standard de atención.

5.—En el riesgo de enfermedad, es impostergable la creación de una Dirección ó Superintendencia General al frente de la cual debe haber un médico de profunda emoción social, especialista en Administración y responsable único de la marcha de los servicios asistenciales, única forma de prestigiar y justificar la existencia del riesgo de enfermedad.

6.—La selección rigurosa y la elección de los médicos, especialistas, técnicos, enfermeras y demás personal asistencial debe ser delegada a la Superintendencia ó Dirección Médica. La remuneración justa, la estabilidad de los cargos, la oportunidad de trabajo digno, la superación de las actividades profesionales, la protección social, etc., serán aliciente para que los profesionales capaces y personal eficiente soliciten colaborar en la Institución lo que será motivo de incrementar la confianza de los asegurados y de la colectividad en general mereciendo el respeto y consideración universal.

7.—Para llevar a efecto la política asistencial de la Caja es imprescindible contar con personal médico propio y en número suficiente, tratando de abarcar sucesivamente, según las posibilidades del Seguro, las diversas especialidades médicas hoy consignadas en otras instituciones de Seguro, y que han merecido recomendaciones especiales en Conferencias y certámenes internacionales de Seguridad Social.

8.—No podemos dejar de consignar como complemento a nuestras recomendaciones especiales la creación inmediata y urgente de los servicios permanentes de emergencia, domiciliarios y rurales. Estos servicios serán médicos, obstetricios, dentales y de enfermería.

9.—No contando actualmente la Caja con cirujanos propios entre la nómina de sus médicos, es recomendable la contratación de dichos especialistas para atender por cuenta propia del Seguro Social a todo asegurado sin ninguna otra retribución especial ni específica alguna, que no sea la recibida de su contrato con el Seguro. Sin embargo, hasta que la Caja no cuente con servicios asistenciales propios, podrían los asegurados contratar los servicios profesionales de otros.

10.—Es necesario considerar la contratación de especialistas calificados para que completen el equipo de médicos que actualmente prestan sus servicios en los Consultorios externos del Seguro.

11.—Debe hacerse extensivo a las tardes el funcionamiento de los Consultorios externos, sobre todo para los enfermos que ya han iniciado un tratamiento, economizándose en esta forma el personal administrativo de control.

12.—Debe hacerse más visible y dinámica la determinación del derecho de los asegurados que van en demanda de asistencia mé-

dica, y en casos de duda permitir por una sola vez la obtención de servicios ó derivarlos al servicio domiciliario.

13.—La coordinación de los servicios médicos, farmacia y asistenciales en los Hospitales del Estado en el interior de la República debe merecer de parte del Seguro una preferente atención y urgente solución, para lo cual recomendamos rentas fijas para los médicos y dentistas, envío de medicinas y una asesoría técnica administrativa.

14.—Es conveniente para los intereses mutuos del asegurado y la Institución, considerar la urgencia de la reforma de la ley y consignar en forma destacada la improrrogabilidad de la dación de subsidios por enfermedad.

15.—En forma destacada queremos insistir en la impostergable necesidad de construir un Hospital moderno que esté a tono con la época y con los postulados de la seguridad en América. Tócame afirmar enfáticamente que mientras en Panamá el Seguro Social obligatorio no tenga un Hospital moderno, las prestaciones en el riesgo de enfermedad no tendrán la potestad, la efectividad ni el alcance que por derecho propio y por *imperativo obligatorio* de la ley reclaman los trabajadores de la República. Cualquier otra so-

lución no será sino diferir ó aplazar esta obra con grave y evidente perjuicio para la salud y felicidad de la colectividad.

16.—El programa para la ejecución del Hospital del Seguro debe considerar las sugerencias hechas a los autores del mismo, para que el técnico enviado por la Oficina Sanitaria Panamericana, con antelación a mi venida, conjugue ya que es también autor del proyecto del Hospital, las reformas puntualizadas a las autoridades de esa Caja por el suscrito.

Estos 16 acápite, señor Gerente, muy sumariamente resumen la intensidad de nuestra labor llevada a cabo durante un mes, y en la que no solo se han verificado conferencias con el Cuerpo Médico, labor cotidiana con los funcionarios técnicos y administrativos, sino también visitas al Interior de la República en su estimable y valiosa compañía, finalizando por último con una prolongada e interesantísima entrevista con el Presidente Electo de la Nación, señor Coronel José A. Remón Cantera.

Panamá, 11 de junio de 1952.

Fdo. Dr. Juan A. Philipps,  
De la Superintendencia General de Hospitales del  
Seguro Social del Perú y enviado de la O. I. T.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. —Panamá., veintitres de septiembre de mil novecientos cincuenta y dos.—

El Gerente de la Caja de Seguro Social en escrito de 11 de Agosto de 1952 manifiesta que el Tribunal Superior de Trabajo ha condenado a la Institución que representa al pago de vacaciones proporcionales y pre-avisos demandados por varios ex-empleados de la Caja y que tal condena está en contradicción con diversas sentencias anteriores dictadas por el mismo Tribunal y por esta Superioridad que ha considerado a los empleados públicos, y por tanto, sin esos derechos, en sus sentencias de 3 de octubre de 1949 y 14 de abril de 1951. El citado Gerente consulta:

".....a cuál de las sentencias dictadas en estos juicios laborales debe acogerse la Caja de Seguro Social para los efectos de la clasificación de sus empleados y si está obligada a cumplir lo ordenado en las sentencias que contra ella se han dictado en el Tribunal Superior de Trabajo condenándola al pago de pre-avisos y vacaciones proporcionales".

En escrito de 19 de agosto de 1952 dicho alto funcionario adiciona la anterior consulta con interrogaciones sobre si la Caja puede ser condenada en costas y embargados sus fondos. El texto exacto de este último memorial es del siguiente tenor:

Con fecha 11 de Agosto del mes en curso presenté consulta por vía de interpretación a ese Honorable Tribunal para que, por razón de las sentencias contradictorias dictadas por el Tribunal Superior de Trabajo en los juicios laborales iniciados en el Juzgado Seccional de Trabajo contra esta Institución, y sentencias firmes pronunciadas por esta Honorable Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en los Juicios laborales incoados por los Sres. Hortensio de Icazo y Demetrio Fernández contra la Caja, se pronuncie el Tribunal en relación a cuál debe ser la norma a seguir por esta Institución en atención a la situación anárquica que han producido dichas sentencias, en cuanto a la clasificación de sus empleados, para los efectos de a cuáles

disposiciones debe atenderse, y si está obligada la Caja de Seguro Social a cumplir lo ordenado en estas sentencias del Tribunal Superior del Trabajo condenándola al pago de lo exigido por los acotres en estos juicios laborales antes mencionados.

Como consecuencia de que dichas sentencias del Tribunal Superior del Trabajo están ejecutoriadas, el Juez de Primera Instancia, ordenó el embargo de los fondos de la Caja de Seguro Social hasta la concurrencia que arrojan dichas demandas.

Como ya se ha demostrado hasta la saciedad conforme el texto legal, la jurisprudencia y la doctrina, la Caja de Seguro Social es una Institución autónoma del Estado. Su origen lo tiene en la Ley 23 de 1941 subrogada por la Ley 134 de 27 de Abril de 1943, leyes éstas dictadas en cumplimiento de mandato expreso del Artículo 93 de la Constitución Nacional. Así pues, El Estado, para cumplir con los fines llamados a realizar conforme el Artículo 93 de la Junta Magna, ha extendido el radio de su función de asistencia y previsión social a través de la creación de la Caja de Seguro Social.

Deseo transcribir para dejar más claro cualquiera duda de si la Caja es una prolongación del Estado en cuanto a las funciones que tiene que cumplir, los conceptos emitidos por el Procurador General de la Nación en Vista Nº 17 de 19 de Mayo de 1950 (R. J. Nº 17 de Enero a Diciembre de 1950, pág. 62).

"Por otro lado, parece inexplicable racionalmente la obligación de la entidad mencionada de pagar impuestos sobre los bienes inmuebles que adquiera o posea, en vista de que se trata, propiamente, de un organismo estatal, por cuya mediación realiza el Estado ciertos fines de su existencia que tienen vital importancia para la comunidad. La teoría del impuesto se basa, según concepto generalmente emitido, en la posición del Estado que le exige disponer de los arbitros rentísticos requeridos para la realización de los fines de su existencia, y el deber de los habitantes del país de contribuir con aportes de su riqueza

za particular a la formación del haber indispensable para tal realización. No se justifica, entonces, que sea esta entidad obligada al pago de impuestos, ya que a ella, por Ministerio de la Constitución, le está encomendado cumplir misión que incumbe al Estado".

La Corte Suprema de Justicia ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en este sentido al decir que:

"Las prestaciones de Seguro Social, como ya se ha visto, están determinadas de manera concreta en el Artículo 93 de la Constitución, por lo que no debe la Caja, sin salirse del mandato constitucional, destinar parte de sus fondos a otros fines; y como el impuesto de inmuebles está destinado a cubrir otras actividades del Estado, distintas a las determinadas en el citado Artículo 93, resulta contrario a este precepto constitucional que la Caja distraiga parte de sus fondos para el pago del impuesto de inmuebles sobre las propiedades que adquiera con el objeto de aumentar el fondo necesario para las prestaciones de Seguro Social.

En este sentido considera la Corte que el pago del impuesto de inmuebles sobre las propiedades de la Caja de Seguro Social es contrario al precepto constitucional invocado; y no por que pueda afectar su condición de entidad autónoma como se alega en la demanda. La Caja es autónoma en lo que concierne a su administración. Los servicios que presta y el origen y destino de sus fondos están determinados por la Constitución y la ley".

El señor Fiscal de este Tribunal al contestar el traslado considera improcedente la consulta, así:

"Para resolver esta consulta conviene considerar cuidadosamente el alcance de la disposición que se invoca como aplicable o sea el numeral 10 del artículo 13 de la ley 33 de 1946.

Dicho numeral reza así:

".....el Tribunal de la Contencioso-Administrativo conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

.....  
.....  
.....

10.—De la interpretación de los actos administrativos *individuales* que hayan de servir de base a cualquier decisión de la autoridad judicial cuando antes ésta se exceptione el alcance, sentido o validez jurídica de dichos actos". (El subrayado es mío).

Conforme la disposición transcrita el Tribunal sólo puede conocer la interpretación de "actos administrativos", y esta consulta se refiere a sentencias; sólo puede conocer cuando se exceptione el alcance, sentido o validez jurídica de dichos actos, cosa que tampoco ha ocurrido pues no se han llenado los trámites que señala el artículo 34 de la Ley 33 de 1946.

El artículo 34 de la Ley 33 de 1946, dice así:

"En los casos del ordinal 9 del artículo 19, la interpretación del acto debe ser solicitada por escrito en que se expongan los motivos que ha tenido la autoridad para pedirla. Se acompañará copia auténtica de dicho acto".

"En los casos de los ordinales 10 y 11 del mismo artículo, el escrito de excepción debe ser presentado a la autoridad judicial que conoce del negocio antes de que éste se halle en estado de ser resuelto. Dicha autoridad suspenderá todo procedimiento, una vez presentado el memorial respectivo y lo enviará al Tribunal de lo Contencioso para que éste decida la excepción".

Por lo transcrito se observa fácilmente que la consulta no procede porque no se trata de acto administrativo; y que en los casos en que se trata de actos administrativos sólo precede cuando, conforme al numeral 9 la solicita el mismo funcionario a quien le toca resolver, y en el caso del numeral 10 cuando se presenta escrito de excepción, oportunamente.

Cabe añadir que en el escrito presentado por la Caja de Segu-

ro Social se advierte cierta confusión al citar, para reforzar la procedencia de esta consulta, funciones como las contenidas en los numerales 1º y 11 del artículo 13 de la Ley 33 de 1946, que son propias de este alto Tribunal pero que no corresponden al contencioso de interpretación.

Por todo lo anterior considero, Honorable Magistrados, que esta solicitud es improcedente y os pido que así lo declaréis.

De los Honorables Magistrados, con toda consideración.

Las cuestiones planteadas por el señor Gerente de la Caja de Seguro Social, independientemente de la acusada contradicción entre fallos laborales, pueden reducirse a los siguientes importantes problemas:

1º) Los empleados de la Caja de Seguro Social son o no son empleados públicos?

2º) La Caja de Seguro Social puede ser condenada en costas?

3º) La Caja de Seguro Social puede ser ejecutada y sus fondos embargados?

Tales son las preguntas concretas que emergen de esta consulta, cuya viabilidad ante este Tribunal merece también especial pronunciamiento como pide el señor Fiscal.

En la Memoria presentada en 1952 por la entonces Secretaría de Hacienda y Tesoro, a la Asamblea Nacional, página 279 a 284, aparecen los conceptos del Dr. Eusebio A. Morales sobre la naturaleza jurídica del Banco Nacional, conceptos que alcanzan mérito especial en este caso; pero si estudiamos atentamente los sólidos argumentos que condujeron a nuestro ilustre estadista a declarar que el Banco Nacional es propiedad de la Nación, encontramos que más razones aún pesan para sostener que la Caja de Seguro Social es un organismo descentralizado del Estado Panameño.

Ya la Constitución Nacional en el artículo 93, establece que los servicios de seguro social serán prestados y administrados por entidades autónomas. La misma Carta Magna en los Artículos 119 (ordinal 5º) y 114 (ordinal 13) dice cómo se nombra a los jefes;

en el Artículo 222 establece que deben seguir en sus operaciones el método de las licitaciones públicas; en el 223 que serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República y en el 252 que la legalidad de sus actos son acusables por la vía de lo Contencioso-Administrativo.

La Constitución, pues, ha sometido todas las instituciones autónomas del Estado, entre las cuales figura la del Seguro Social como una de las más fundamentales, a una vida jurídica propia de los organismos exclusivamente nacionales.

Los siguientes preceptos de la Ley 23 de 1941 precisan aún más el carácter de simple organismo público descentralizado de esta meritoria institución;

"ARTICULO 4º.— La prestación del Seguro Social por riesgo de Maternidad consistirá en los siguientes:

- a) Asistencia Médica,
- b) Hospitalización,
- c) Servicios Quirúrgicos,
- d) Servicios de Farmacia,
- e) Servicios de Laboratorio.

ARTICULO 34.— Las prestaciones del Seguro Familiar seguirán las mismas pautas y condiciones establecidas para las prestaciones por riesgos de Enfermedad y Maternidad.

ARTICULO 41.— La Caja de Seguro Social tendrá el derecho de verificar por todos los medios a su alcance y con intervención de su Departamento Legal, cada una de las pruebas presentadas en cumplimiento de las disposiciones de este Decreto y en solicitud de cualquiera de los servicios o prestaciones.

ARTICULO 42.— Todo pensionado por Invalidez y Vejez estará obligado a seguir contribuyendo al Seguro Social con su cuota personal, o sea el dos y medio por ciento (2½%), aunque su pensión haya sido acordada con anterioridad a la vigencia de la Ley 23 de 1941".

Muchos de los principios contenidos en las disposiciones transcritas fueron ratificados en los artículos 1º, 54 y 61 (declarado inexecutable por la Honorable Corte Suprema en cuanto imponía a la Caja de Seguro Social la obligación de pagar Impuesto de inmuebles sobre sus propiedades).

Los principios reproducidos en la Ley Vigente caracterizan la Caja de Seguro Social, lo repetimos, como una institución autónoma del Estado encargado de cumplir determinadas prestaciones de orden público. Los funcionarios y empleados, desempeñan cargos oficiales con deberes impuestos por la Ley.

El artículo 1959 del Código Judicial establece que la Nación no puede ser ejecutada ni condenada en costas. Este precepto se extiende a todas las instituciones del Estado porque lo que se dispone para el todo se dispone también para cada una de sus partes. ("Minima non curat Praetor").

Por qué motivos tiene la Nación los privilegios consignados en dicho artículo 1959 del Código Judicial? Porque los intereses particulares deben ceder ante los intereses públicos. El Estado debe resolver los problemas de la comunidad en proporción a sus recursos y por orden la importancia o urgencia social de cada uno de ellos. La posibilidad de ejecutar al Estado para compelerle coactivamente al pago de sus posibles deudas podría romper la gradación lógica de los egresos públicos y provocar, por tanto, graves perjuicios a los asociados. Los fondos de las instituciones estatales autónomas son también patrimonios públicos que deben invertirse atendiendo el orden de urgencia de las necesidades públicas y dentro de las normas jurídicas. La aplicación a estos organismos del artículo 1919 del Código Judicial se impone también por el sabio principio según el cual "a igual razón igual derecho" (Ubi eadem ratio, idem jus).

Para este Tribunal la Ley no permite que la Nación ni sus organismos, entre los cuales ocupa destacado puesto la Caja de Seguro Social, puedan ser condenados en costas o ejecutados dentro de la República. Tal extremo, por razones de equidad, sólo puede ser considerado para el caso de una empresa del Estado fundamentalmente mercantil, carácter que está muy lejos de tener la exclusivamente dedicada al servicio público del Seguro Social.

La misma naturaleza de institución autónoma del Estado que tiene la Caja de Seguro Social dá a sus empleados el carácter de empleados públicos que desempeñan cargos creados en beneficio de las funciones públicas atribuidas a este organismo oficial. Carece de fundamento la afirmación contraria basada en el argumento formalista de que los funcionarios de la Caja (salvo los directores, Gerente, Subgerente y Abogado) no han sido creados ni por la Constitución, ni por la Ley, ni Decreto Ejecutivo, ni Acuerdo Municipal, ateniéndose a la letra del artículo 2º de la Ley 11 de 1947, que en este sentido reproduce el texto del artículo 111 del Código Administrativo.

La Constitución Nacional consagra su Título XII a, los derechos y deberes de los servidores del Estado, sobre el elevado principio de que "el servicio del Estado debe tener como base la competencia y la moralidad del funcionario o empleados y su inamovilidad .....". El Artículo 242 de este mismo Título XII dispone que no forman parte de la carrera administrativa: ".....k) los abogados y demás técnicos que se requieran para servicios especiales o transitorios de los Ministerios y de las instituciones autónomas y semi-autónomas".

Los empleados de la institución autónoma Caja de Seguro Social son, en consecuencia, empleados públicos con los derechos y deberes consignados en el Título XII de la Constitución, salvo sus abogados y técnicos porque no forman parte la carrera administrativa por excepción expresamente acordada.

La Ley 134 de 1943, en los artículos 19 (ordinal c) y 20 (incisos b y c) facultó a la Junta Directiva para crear los cargos administrativos y técnicos que se requirieran para el funcionamiento de la Caja, como efectivamente se ha hecho. Esta circunstancia ha originado la creencia de que estos puestos no están incluidos entre las excepciones consignadas en el artículo 2º del Código del Trabajo; pero ello no es así por el supremo querer de la Constitución que ya hemos examinado y por el hecho de que el puesto creado por la Junta Directiva en cumplimiento de mandato legal equivale a cargo creado directamente por la misma ley. La atribución de crear los cargos subalternos, indispensables para la buena marcha del organismo descentralizado, es inherente a la autonomía reconocida en la Constitución y en la ley. La confusión deviene del olvido de los propósitos del precepto que en

general separa de la legislación laboral a los empleados públicos, propósitos que son comunes a los funcionarios del Estado, a los de las Municipalidades y de las instituciones públicas, autónomas.

Se concede, por otra parte, a la palabra *ley* una significación limitada al mandato expedido directamente por nuestra Asamblea Nacional cuando tal artículo 2º del Código laboral parece más bien emplearlo en un sentido más amplio, con la intención propia del Derecho Administrativo.

El tratadista Adolfo Merkl (Teoría General del Derecho Administrativo, página 428) expone:

“En relación con la auto-administración suele hablarse casi siempre de autonomía, y los cuerpos de administración autónoma suelen ser designados, a menudo, como corporaciones autónomas.

Esta expresión no pretende decir, frecuentemente, más que la de auto administración, cuerpos de administración autónoma.

Así la autonomía municipal o la autonomía sindical no quiere decir otra cosa que la auto-administración de los municipios o de los sindicatos.

En este sentido, nada crítico, hay que rechazar el concepto y expresión de autonomía.

Pero también se le adscribe otro sentido especial, distinto del de auto-administración. En este otro sentido, más propio y heurísticamente más interesante, autonomía significa autolegislación, esto es, una competencia de los cuerpos de administración autónoma para la legislación material y, a veces, para la formal. Los cuerpos de administración autónoma frecuentemente no se limitan a ejecutar la norma general establecida por una autoridad superior extraña, sino que son también competentes para establecer normas generales, que habrán de ser ejecutadas por ellos mismos o por otra autoridad, generalmente un cuerpo de administración autónoma inferior y, excepcionalmente, hasta por la autoridad central. Estas normas generales suelen ser comprendidas con el título de estatutos autónomos. Pero, como ya indicamos, se incluyen aquí muy distin-

tas formas preceptivas, por un lado, ordenanzas y, por otro lo que suele olvidarse, leyes formales. Este es el caso cuando el cuerpo de administración autónoma posee instituciones parlamentarias. La existencia de semejantes instituciones hace, para la concepción corriente, que una semejante organización parcial sea considerada como Estado o fragmento de Estado en lugar de como un cuerpo de administración autónoma; según los supuestos precedentes, por el contrario, el carácter de cuerpo de administración autónoma que, por otros motivos, posee semejante orden parcial, es una razón más para afirmar que la autonomía no menos rica en formas que la auto-administración, puede manifestarse a veces aún en la misma legislación formal.

La autonomía representa, dentro del campo legislativo, la institución paralela a la auto-administración, y dentro de la justicia encontramos también instituciones análogas. Recordemos como reminiscencias históricas la jurisdicción autónoma de las ciudades libres o de corporaciones autónomas como las universidades y, sobre todo, la justicia de los Estados miembros en el Estado federal que sobrepasa en mucho la competencia de la justicia central. Este recuerdo es oportuno para hacernos presente que, si bien es verdad que la administración, autónoma corresponde necesariamente a la administración, las ideas jurídico-políticas que se hallan en la base de esta institución administrativa gestión de ciertos negocios públicos, mediante complejos de órganos relativamente independientes y revestidos de personalidad jurídica, no encuentra su campo exclusivo, como tampoco los demás sistemas de organización administrativa, en las funciones administrativas”.

El eminente especialista Fritz Fleiner sobre el mismo tema enseña (Instituciones de Derecho Administrativo, página 56 y siguientes:

“1. La fuente principal del Derecho administrativo es la ley (2). En virtud de la Constitución, la facultad para crear el Derecho es inherente a la ley. La función esencial de la ley es la formación del Derecho y así hoy día empleamos el térmi-

no "ley" en sentido amplio, como sinónimo de norma jurídica (3). Además de la ley existen otras fuentes de Derecho. Ahora bien, éstas no pueden sentar normas jurídicas de una manera libre, sino sólo conforme a ley (*secundum legem*), con la autorización de la ley o con la tolerancia de la misma, pero nunca contra la ley (*contra legem*) (4). En la "roca de bronce" de la ley se estrellan todos los preceptos jurídicos que la contradicen. Esta circunstancia asegura la primacía de la ley (5).

3.—Materialmente la ordenanza forma parte de la legislación del Estado (41). Pero a su lado hay además una fuente del Derecho, independiente del Estado: la autonomía, la cual viene a demostrar también que en la esfera de la Administración no es el Estado el único creador del Derecho.

El estatuto aprobado se transforma en Derecho autónomo; no llega a ser parte de la legislación del Estado, pero crea normas que tienen fuerza de la ley. Por otra parte, sin embargo, la ley tiene supremacía respecto de él. El juez, antes de aplicar el Derecho autónomo, ha de comprobar su conformidad con el texto de la legislación. La aprobación de los estatutos por las autoridades estatales no les libera de este deber.

1.—El Estado utiliza para su servicio, de una manera inmediata, a las Corporaciones administrativas autónomas existentes. En numerosos casos se limita a regular por ley una materia administrativa, pero confiere su ejecución a una Corporación autónoma. De esta manera, tal Corporación llega a sustituir al Estado en el desempeño de las funciones administrativas públicas, y ejerce la Administración pública por derecho propio, puesto que, según la ley, tiene facultad para regir esta administración. Entre las corporaciones territoriales a las que puede confiarse esta tarea, se encuentran en primer lugar los Municipios y las organizaciones superiores, como las Mancomunidades municipales, organizaciones integrales que llevan una existencia propia, paralela a la del Estado, con una esfera de acción propia. Aparte de ellas, poco a poco las legislaciones del Reich y las de los Estados particulares han creado instituciones especiales independientes, en número cada vez

mayor, para la ejecución de los nuevos deberes administrativos y cuya organización ha sido adaptada a fines especiales: Cajas de socorro y Cooperativas profesionales de Seguros obreros; asociaciones de beneficencia, etc. Tales asociaciones pueden denominarse, en un sentido amplio, establecimientos públicos.

Pero, además se confían a establecimientos independientes funciones administrativas importantes de Derecho público, dotándolos de propia personalidad jurídica. Estos establecimientos se crean por la voluntad del Estado o de un Municipio, y se hacen independientes, por el derecho que las regula, imprimiéndoles un espíritu para regirse, o lo que es igual, instituyéndolos como fundaciones de Derecho público, con su patrimonio. Un ejemplo evidente se observa en el Derecho de los seguros sociales: la legislación del Reich ha creado establecimientos especiales para la ejecución del Seguro de invalidez y vejez, y Seguro de empleados, estos establecimientos son jurídicamente independientes del Reich y de los Estados particulares.

En la competencia de la autonomía administrativa no se comprende ipso jure el derecho de atribuirse la autonomía legislativa, la autonomía sobre todos los asuntos referentes a la administración descentralizada. La legislación del Estado fija los límites dentro de los cuales las Corporaciones administrativas locales pueden disponer su propia organización y establecer en una carta (estatuto, ordenanzas) normas jurídicas sobre las materias que están sometidas a su administración. A este respecto las Corporaciones administrativas locales no tienen más autoridad que sobre sus miembros. Por lo tanto, sólo mediante expresa autorización de la ley podrán establecer preceptos jurídicos que hayan de tener vigor más allá del círculo de sus miembros".

Las causas y naturaleza de esta descentralización administrativa merecen los siguientes comentarios al Doctor Diego Arbeláez (Principios Fundamentales del Derecho Administrativo, pág. 72):

"Por lo que se vió al determinar lo que constituye la función administrativa se comprenderá la importancia vital de es-

ta rama jurídica. Dotada de un contenido material limitado, se encuentra ahora en la época en que su papel es más importante. La revolución industrial impuso el abandono del *laissez-faire* y el Estado ha tenido que hacer frente a una sociedad de fuerzas económicas viciosas y divergentes que se ha visto en la obligación de armonizar, para que los excesos de unos individuos no ahoguen la libertad de la masa. Ha sido el cambio violento de lo que el Estado es, lo que ha traído el enorme desarrollo del derecho administrativo y su colocación a la vanguardia del derecho. Si en alguna época se pudo dudar de que formara una categoría normativa de características especiales, hoy la duda se refiere más bien a si el Estado pudo organizarse sin ella. Ha sido preciso establecer todo un conjunto de servicios públicos que requieren una organización jurídica especial; de la extensión de la actividad del Estado se ha originado una mayor amplitud de su responsabilidad y nuevos problemas con respecto a ella se presentan al jurista. El aumento de los funcionarios públicos y al mismo tiempo la necesidad de dar estabilidad a la vida de los individuos y de las familias, que en el derecho privado está tan avanzada, ha suscitado la cuestión de la posición jurídica recíproca del Estado y sus colaboradores. La infinita variedad de actos que se ejecutan por la administración da lugar a innumerables choques de intereses, que requieren una garantía especial, que asegure a los individuos contra los excesos de la administración. Siendo demasiado vastas las extensiones territoriales por cada Estado administradas, y estando los servicios públicos destinados a que se aprovechen por el mayor número de los individuos, necesitan una organización administrativa, territorial o por servicio, especial. Las entidades que entonces aparecen en actividad constante y el Estado mismo, ponen el problema de saber cómo y por qué entran en relaciones de carácter jurídico. Todas estas cuestiones y sus modalidades forman el contenido valiosísimo de la ciencia del Derecho Administrativo.

La descentralización por servicios consiste esencialmente en la participación de los funcionarios técnicos del servicio en

su dirección. Como elementos esenciales de esta forma de descentralización, anota Duguít los siguientes: 1º. Un servicio público de orden especialmente técnico; 2º. Un estatuto legal para los funcionarios; 3º. La participación de los funcionarios técnicos en la dirección del servicio puede ser organizada de diversas maneras; 4º. El control del gobierno debe ser mantenido y fuertemente garantizado; 5º. La responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios es el complemento indispensable de la descentralización por servicio. Además, la descentralización por servicios debe combinarse con su patrimonialización, lo que quiere decir que debe afectarse a su funcionamiento un determinado patrimonio.

De lo que antecede puede deducirse que la característica esencial que hay en la descentralización por servicios, es que lo que constituye su razón de ser es la independencia de la técnica. En el establecimiento de un servicio pueden influir consideraciones ideológicas que se manifiestan a través del gobierno, pero una vez puesto en funcionamiento, su dirección tiene que ser absolutamente de eficiencia; y para que esto suceda es preciso que esté descentralizado, porque el gobierno está servido por hombres que no tienen conocimientos especiales en determinadas actividades, las cuales son indispensables a esos servicios de carácter técnico, y cuya intervención en la dirección dada esa falta de conocimientos, produciría su mal funcionamiento y, por lo tanto, impediría que el Estado tuviera éxito en remediar la necesidad social que se ha propuesto atender al establecer esa especie de servicios.

Es demasiado sabido que la buena marcha de un establecimiento técnico depende, en gran parte, del conocimiento íntimo que tengan de él quienes lo administran, no sólo acerca de la especialidad de conocimientos que exige, sino también de toda la historia desde que fué establecido. Tal la razón de que una de las ventajas que han de buscarse al descentralizar un servicio sea la de que haya una continuidad en su administración, la que no podría obtenerse en una administración centralizada, a causa de los cambios frecuentes a que se ven obliga-

dos los gobiernos. Por eso obedece a una necesidad lógica en todo servicio descentralizado, la existencia de una organización de los funcionarios que lo atienden por medio de un estatuto que les conceda estabilidad.

Pero la descentralización no debe consistir en una total independencia del poder administrativo general, ya que éste conservará siempre las obligaciones que nacen de la función administrativa y ha de tener control permanente que le permita conocer si el servicio está cumpliendo la misión para que ha sido creado.

La necesidad de un patrimonio propio es indispensable para obtener una relativa independencia en la acción, pues sujeto al servicio a un patrimonio ajeno no podrá moverse con la libertad necesaria, y, además, estará en mano de quien administra el patrimonio la dirección efectiva del servicio.

Fuera de que por medio de la descentralización puede el Estado prestar mejor esos servicios de carácter principalmente técnicos, otra ventaja obtendrá con ello, por la facilidad con que podrá tomarlos a su cargo, sin levantar en los individuos el temor de su excesivo fortalecimiento. Hay la tendencia a mirar el aumento de las funciones del Estado como el camino seguro para llegar al apacostamiento del individuo, y aunque en realidad esto no es cierto, la descentralización por servicios disuade de ello, con su organización enteramente técnica, dirigida a servir y no a explotar, ni desde el punto de vista económico ni desde el del poder.

En este tipo de descentralización se encuentra la organización de los Ferrocarriles Nacionales en Colombia, que son administrados por un Consejo autónomo, constituido en una entidad diversa a la Nación (leyes 29 de 1931 y 83 de 1935), sin que eso signifique que está independizado del gobierno, por lo que sus derechos, en lo que sea pertinente, y sus obligaciones se rigen por los mismos principios jurídicos que ordenan la actividad del Estado, tanto desde el punto de vista sustantivo como adjetivo (artículo 3º de la Ley 83 citada. Corte Suprema de

Justicia: sentencias de 29 de noviembre de 1935 y 16 de marzo de 1938, publicadas en la Gaceta Judicial tomos XLII, pág. 1938, publicadas en la Gaceta Judicial tomos XLII, pág.).

Los grupos determinados territorialmente no son los únicos que gozan de esta delegación de poderes que produce personificación jurídica. Existen, como oportunamente lo dije, servicios públicos cuya individualidad se determina de una manera precisa por el Estado y cuya idea motriz depende de la general de éste; es como una partícula desprendida de ella. Decidida la administración a llenar su misión por medio de la prestación de un servicio determinado, por un acto de su voluntad soberana le asigna parte del patrimonio y de la función pública. Por consiguiente, un servicio descentralizado forma parte de la persona jurídica que es el Estado y sólo por un esfuerzo de técnicos se llega a su personificación independiente, pues los elementos que constituyen la individualidad objetiva sobre la que se apoya toda persona jurídica, no existen de una manera natural, sino en virtud del acto de voluntad del Estado, que delega uno de los aspectos de su misión y crea un patrimonio para que el delegatorio pueda actuar.

Semejantes a estos servicios descentralizados son, en su personificación, los establecimientos de utilidad pública, pues únicamente se diferencian en que el patrimonio, que es base de su individualidad, se forma por medios que no son propiamente de derecho público, y el Estado, por su parte, reconoce bajo ciertas condiciones el poder de voluntad y la facultad de prestar el servicio común".

Esta unanimidad de criterio de tratadistas especializados en Derecho Administrativo demuestra, en resumen, que la complejidad de la vida colectiva, el maquinismo, la incorporación de las masas trabajadoras a más elevadas normas de existencias y muchos otros factores sociales, han ensanchado tremendamente las funciones del Estado Moderno obligándole a descentralizar muchas de sus obligaciones con la creación de institutos, que no por autónomos pierden su naturaleza de dependencias gubernativas, regidas por el De-

recho Público. No es del caso profundizar en mayores detalles, pero sí anotar la observación de que este gran proceso jurídico parece desenvolverse en tal forma que a medida que crece o se intensifica la descentralización administrativa por servicios técnicos, disminuye, o por lo menos, pierde prestigio la descentralización por motivos territoriales.

Para este Tribunal es inadmisibles, por contrario al orden jurídico, que se desconozca el carácter de empleados públicos que tienen los funcionarios de las instituciones autónomas del Estado. Ya hemos visto que el Título XII de la Constitución Nacional les confiere tal categoría y hasta los incluye dentro de la carrera administrativa con los ordinales J y K del artículo 242; pero para este Tribunal esa clasificación resulta no sólo de mandato constitucional, sino también de la misma naturaleza de organismo autónomo de Derecho Público que tienen instituciones.

Conforme el inciso 3º. artículo 118 de la Constitución son potestades de la Asamblea Nacional "crear o suprimir" empleos y determinar sus funciones, deberes, atribuciones, períodos y asignaciones". El Órgano Legislativo, así lo estatuye el ordinal 9º, artículo 121, no puede delegar las funciones que le corresponde, salvo en la forma estatuida en el inciso 25 del artículo 118.

Qué explicación jurídica tiene, pues, la facultad delegada a la Caja de Seguro Social para crear cargos administrativos y técnicos? La misma Carta Magna ordena en su artículo 93 que los "servicios de Seguro Social serán prestados y administrados por entidades autónomas". El ordinal 26, artículo 118, autoriza a la Cámara para crear organismos autónomos. La libertad que tiene el Estado para crear entidades autónomas también está ampliamente acordada en el artículo 228 de la Constitución; pero la autonomía significa autoadministración dentro del marco fijado con mayor o menor amplitud en la Ley. La estirpe constitucional de estas corporaciones públicas las coloca fuera de los preceptos establecidos para delimitar y coordinar las funciones de los tres grandes órganos del Estado. La autonomía de las entidades confiere precisamente a los reglamentos que ella expiden dentro del radio de las potestades delegadas fuerza y valor de normas legales, porque sin ello no se concibe el

estatuto jurídico de la autonomía. Para el Derecho Administrativo el reglamento, el estatuto y la creación de empleos por las instituciones plenamente descentralizadas son fuentes creadoras de derecho, de preceptos legales, si se ajustan a las potestades delegadas.

El Código de Trabajo, coloca, en general, fuera de su reglamentación a los empleados públicos, porque las relaciones entre estos y las entidades públicas no son en manera alguna relaciones entre el *capital* y el *trabajo*, objeto de la legislación laboral. El mismo artículo 2 de dicho Código en su parte final expresa que "las relaciones entre el Estado, la provincia y el municipio y sus servidores se regirán conforme a las leyes de servicio civil".

Sólo dos excepciones contempla en este sentido el Código de Trabajo: colocar todos los empleados públicos dentro de su reglamentación sobre riesgos profesionales (art. 207) y para los otros extremos tan sólo a los servidores "en obras públicas" que se ejecutan por administración en los establecimientos mecánicos, industriales, agrícolas y mercantiles que sostuviere".

Se ha querido pues, que los preceptos de ese Código sobre riesgos profesionales sean generales para los trabajadores al servicio del Estado y del Capital, sometiendo tan diversas relaciones a unas mismas normas jurídicas, talvez por considerar que las consecuencias de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales son unas mismas para toda clase de empleados. Posiblemente se ha tenido en cuenta el carácter eminentemente técnico que debiera tener la tabla de indemnizaciones por dichos riesgos. La aplicación de las normas laborales a los que trabajan en obras públicas que se ejecuten por administración se explica también por la inexistencia en este caso del vínculo más o menos estable que suele haber entre el Estado y sus servidores. En las obras públicas los empleados son obreros contratados por tiempo tan transitorio que imposibilita las relaciones reglamentarias en el servicio civil. Se ha querido observar en algunas inversiones de la Caja de Seguro Social, actividades propias de los establecimientos mercantiles mencionados en el artículo 47 del Código de Trabajo, como si tales inversiones caracterizaran la institución de servicio público de segu-

ros que es la Caja, y como si adquirir y arrendar bienes raíces o el hacer préstamos hipotecarios fueran necesariamente actividades mercantiles, extremos inaceptables dado lo ya expuesto sobre la verdadera naturaleza jurídica de la Caja y dado la reglamentación de nuestro Código Civil sobre inversiones de capital, como los referidos.

La Constitución Nacional en su citado Título XII concede a los empleados públicos garantías de estabilidad, ascensos por méritos, independencia política y otras prerrogativas que no ha creído posible imponer en norma tan amplia a los empleados de las empresas particulares.

El artículo 68 de la misma Carta Magna, por otra parte, permite someter, como es lógico, a restricciones especiales el derecho de huelgas de los empleados públicos. Estos preceptos constitucionales y la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus servidores, explican que el Código de Trabajo, en general, deje fuera de su protección a los empleados públicos, y para este Tribunal resulta lamentable que por no haberse expedido los estatutos legales en desarrollo del Título XII de la Constitución, los servidores del Estado, entre los cuales están incluidos los empleados de las instituciones autónomas, estén buscando siquiera las garantías inferiores concebidas por el Código de Trabajo a los empleados del Capital privado; pero tal vacío no puede ser llenado por este Tribunal.

Resta estudiar la procedencia de la consulta objetada por el señor Fiscal de este Tribunal. El Ordinal 9º, artículo 13 de la Ley 33 de 1946 dice:

"De la interpretación de los actos administrativos cuando la autoridad judicial o administrativa encargada de su ejecución, antes de ejecutarlos o de resolver el fondo del negocio, así lo solicite, por tratarse de actos de sentido obscuro o ambiguo".

El artículo 34 de la misma Ley dispone:

"En los casos del ordinal 9 del artículo 13, la interpretación del acto debe ser solicitada por escrito en que se expongan los motivos que ha tenido la autoridad para pedirla. Se acompañará copia auténtica de dicho acto.

En los casos de los ordinales 10 y 11 del mismo artículo, el escrito de excepción debe ser presentado a la autoridad judicial que conoce del negocio antes de que éste se halle en estado de ser resuelto. Dicha autoridad suspenderá todo procedimiento, una vez presentado el memorial respectivo y lo enviará al Tribunal de lo Contencioso para que éste decida la excepción".

Puede observarse que el primer inciso del ordinal noveno, artículo 13, transcrito, contempla dos casos distintos de interpretación: uno por solicitud de autoridad administrativa antes de ejecutar el acto y otro por petición de autoridad judicial antes de resolver el fondo del negocio. Cada uno de estos casos aparece reglamentado en uno de los incisos del artículo 34 de la Ley 33 de 1946. El primer inciso requiere que la solicitud de la autoridad administrativa, en este caso, el Gerente de la Caja de Seguro Social por escrito haga la solicitud, exponga los motivos y acompañe copia auténtica del acto (proyectado).

El señor Fiscal considera que se trata de una consulta en material judicial que requiere escrito previo de excepciones, pero tal no es la intención manifestada por el Gerente de la Caja de Seguro Social, quien a fojas 30 de este expediente dice:

"Así pues, expuestos los motivos que me obligan a dirigirme a este Honorable Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para que, por vía de interpretación, con base en lo dispuesto en el Art. 13 numeral 10 de la Ley 33 de 1941, se sirva decidir a cuál de las sentencias dictadas en estos juicios laborales debe acogerse la Caja de S. S. para los efectos de la clasificación de sus empleados y, si está obligada a cumplir lo ordenado en las sentencias que contra ella se han dictado en el Tribunal Superior del Trabajo condenándola al pago de preaviso y vacaciones proporcionales".

El mismo funcionario a fojas 41 adiciona la anterior consulta así:

"Como se desprende de los conceptos antes expuestos, la Caja de Seguro Social, Institución Autónoma del Estado, goza

de los privilegios que por su naturaleza y fines le reconoce el Estado como claramente ha quedado manifiesto en los párrafos transcritos. Siendo esto así, como en efecto lo es, (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 21 de Junio de 1950, R. J. N.º. 17, Enero a Diciembre de 1950) pregunto si pueden ser embarcados sus fondos y condenada en Costas”.

No se trata, en consecuencia, ni de excepciones ni de consulta de autoridad judicial. Para el Tribunal la consulta es pertinente en cuanto trata de resolver punto complicado por fallos contradictorios sobre clasificación de los empleados de la Caja, no en los otros extremos, porque como observa el señor Fiscal escapan a la procedencia de una consulta. Las preguntas sobre ejecución y condena en costas de la Caja también son pertinentes porque pueden dar lugar a actos administrativos de grave trascendencia. Ya el artículo 252 de la Constitución y los preceptos invocados por el señor Fiscal, facultan a este Tribunal para pronunciarse pre-judicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Para este Tribunal, en resumen, la Caja de Seguro Social, por ser un organismo descentralizado de la Nación, está subordinado al Derecho Público y no puede ser condenada en costas ni ejecutada. Los servidores de esta institución son empleados públicos con las prerrogativas y deberes consignados en el Título XII de la Constitución.

Para concluir, el Tribunal se refiere a una solicitud presentada por el Lcdo. Carlos E. Adames., en representación de Silvia Contreras, para que se le tenga como parte en el presente negocio y para que en consecuencia de las razones por él expuestas, se proceda al rechazo de la consulta presentada, por improcedente, previa revocatoria de la providencia por la cual se corre traslado de ella al Fiscal.

Conviene dejar constancia de que este Tribunal bien pudo rechazar de plano, sin consideración previa la solicitud anterior, porque es improcedente a todas luces, porque tiende a dar ingerencia en un negocio de exclusiva competencia privativa del Tribunal y

que procede a analizar los motivos de su improcedencia, con el único objeto de sentar precedente para casos futuros, ya que por primera vez se formula a esta Entidad solicitud de esta índole, en caso similar.

El Lcdo. Adames solicita que se tenga a su podernante, Silvia Contreras como *parte en la consulta* por vía de interpretación formulada por el Gerente de la Caja de Seguro Social motivada por sentencias contradictorias dictadas en juicios de trabajo ventilados contra la expresada Institución, por tener interés, según afirma, “en la solución de la consulta, por cuanto ella ha demandado a la Caja de Seguro Social, por preaviso, vacaciones, en juicio de Trabajo que actualmente se tramita en el Tribunal Superior de Trabajo.”

Asímismo, por escrito de la misma fecha, pide el Lcdo. Adames la revocatoria de la providencia por el cual se corre traslado de la consulta formulada al Fiscal del Tribunal.

La primera petición la fundamenta el recurrente en el artículo 30 de la ley 33 de 1946 que dice:

“En las acciones de nulidad de un acto administrativo cualquiera persona puede pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda.

En las demás clases de acciones el derecho de intervenir como parte sólo se reconoce a quien acredite un interés directo en las resultas del juicio.

Si algunas de las partes se opusiere a la intervención la oposición se sustanciará como incidente”.

No se requiere mayor esfuerzo mental, para advertir de inmediato la improcedencia de las solicitudes mencionadas, de conformidad con el artículo transcrito.

En efecto, el inciso 2º del artículo citado y en el que concretamente se apoya el Lcdo. Adames, supone la existencia de un juicio y reconoce el derecho de intervenir en él, como parte, a quien acredite un interés directo en las resultas del mismo.

Pero en el presente caso no se trata de ningún juicio, de ninguna acción pública o privada, que admiten que una persona puede hacerse parte de acuerdo con el precepto citado, para *coadyuvar* o *impugnar la demanda*. Se trata meramente de una *consulta* en que se inquiriere el concepto del Tribunal respecto a una situación planteada, y que por lo mismo no se hace necesaria la intervención de tercera persona, cuya existencia está prevista únicamente en las acciones antes mencionadas, y con la finalidad ya expresada.

Es lógico que si resulta improcedente la petición del Lcdo. Adames de que se tenga como parte a su representada, deviene como consecuencia improcedente también la segunda petición que demanda la revocatoria de la providencia en que se corre traslado al Fiscal de la consulta formulada, ya que la interposición de los recursos que señala la Ley está reservada a las partes que intervienen en un juicio.

En esta forma el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en uso de la facultad que le confieren los ordinales 9º y 10º del artículo 13 de la ley 33 de 1946, ABSUELVE las consultas por vía de interpretación formuladas por el Gerente de la Caja de Seguro Social, conforme con las motivaciones hechas en el presente caso:

1º La Caja de Seguro Social es una institución autónoma del Estado encargada de cumplir determinadas prestaciones de orden público, forma parte del patrimonio de éste y está amparada por el artículo 1959 del Código Judicial.

2º. La Caja de Seguro Social de conformidad con el artículo 1959, arriba citado, no puede ser ejecutado, embargada ni condenada en costas.

3º. Los empleados de la Caja de Seguro Social son empleados públicos.

4º. Recházase por improcedentes las peticiones del Lcdo. Carlos E. Adames L., en representación de Silvia Contreras, en la presente consulta.

Comuníquese,

(Fdo) R. Rivera S.—

(Fdo) M. A. Díaz R.

(Fdo) Augusto N. Arjona

(Fdo.) Gmo. Gálvez H., Secretario.

Es fiel copia de su original:

Panamá, 24 de Septiembre de 1952.

(Fdo) Gmo. Gálvez H.

Guillermo Gálvez H.,

Secretario del Tribunal de lo

Contencioso-Administrativo.



Edificio matriz  
de la  
Caja de Seguro Social  
situado en la  
intersección de las  
Calles "H" y 17 Oeste.



En este edificio cons-  
truido a un costo de B/.  
728.883,50 están instala-  
das las oficinas adminis-  
trativas de la Institución  
y las clínicas, laboratorio  
y demás instalaciones de  
los servicios médicos.





Vistas de la Sala de Espera de la Policlínica y de las oficinas administrativas donde se tramitan los servicios médicos de la Institución.





Vista de un paciente mientras es atendido en la Clínica Dental de la Caja, dotada con el más completo equipo en su género.



Servicios de consulta y tratamiento para la atención de los asegurados en las mejores condiciones posibles.



Servicios de ginecología y obstetricia prestados por médicos especialistas.

