

parte, quien en lo sucesivo se denominará la contratista, se ha celebrado el siguiente contrato:

Primero: La contratista se compromete a prestar servicios profesionales como Enfermera de Asistencia Social en Calidad de Jefe de Unidad Sanitaria.

Segundo: Se obliga asimismo la contratista a someterse a las leyes de la República y a todas las disposiciones que emanen del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

Tercero: Se obliga también la contratista a contribuir al Impuesto sobre la Renta y del Seguro Social, en las proporciones establecidas en la Ley respectiva, o en defecto de éstos, a cualquier otro impuesto o contribución que se establezca en reemplazo de los anteriormente mencionados.

Cuarto: La contratista tendrá derecho al goce de un (1) mes de vacaciones con sueldo por cada once (11) meses de servicios continuados de conformidad con las disposiciones de la Ley 121 de 1943.

Quinto: La Nación pagará a la contratista como única remuneración por sus servicios, la suma de cien balboas (B/. 100.00) mensuales.

Sexto: El tiempo de duración de este contrato será de un (1) año, contado a partir del día 1º de julio de 1951, fecha en que termina la vigencia del firmado por ella en 1950 y que lleva el N° 33-A, pero podrá ser prorrogado a voluntad de las partes por términos iguales de un (1) año.

Séptimo: Serán causales de rescisión de este contrato las siguientes:

a) La voluntad de la contratista de dar por terminado este convenio, para lo cual dará aviso a la Nación con tres (3) meses de anticipación;

b) La conveniencia de la Nación de darlo por terminado, para cuyo caso también dará aviso a la contratista con tres (3) meses de anticipación;

c) El mutuo consentimiento de las partes contratantes; y

d) Negligencia, indisciplina o cualquier falta de cumplimiento a lo estipulado en este convenio. En los dos primeros casos y siempre que éstos tengan carácter de gravedad o por enfermedad que impida a la contratista cumplir con sus obligaciones, la rescisión del contrato se producirá sin previo aviso.

Octavo: En caso de divergencia de opiniones en todo cuanto se refiere a las estipulaciones de este convenio, la contratista acepta someterse a las decisiones de los Tribunales de Justicia de la República de Panamá.

Noveno: Este contrato requiere para su validez, la aprobación del Excelentísimo señor Presidente de la República.

Para mayor constancia, se firma el presente documento en la ciudad de Panamá, a los 20 días del mes de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno.

La Nación,

JUAN GALINDO,
Ministro de Trabajo, Previsión Social
y Salud Pública.

La contratista,

Aura Leyda Cortés y García.

Aprobado:

El Contralor General de la República,
Henrique Obarrio.

República de Panamá.—Órgano Ejecutivo Nacional.—Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.—Panamá, diciembre 20 de 1951.

Aprobado:

ALCIBIADES AROSEMENA.

El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública,

JUAN GALINDO.

DECISIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEMANDA interpuesta por el Lcdo. Samuel Quintero Jr., en representación de Didacio Silvera, para que se declare la ilegalidad del Decreto-Ley N° 21, de 25 de septiembre de 1950, dictado por el Órgano Ejecutivo.

(Magistrado ponente: Rivera S.)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. — Panamá, dieciocho de diciembre de mil novecientos cincuenta.

VISTOS: El señor Didacio Silvera, representado por su apoderado especial, Lcdo. Samuel Quintero Jr., ha demandado que este Tribunal haga las siguientes declaraciones:

"A) Que es ilegal el Decreto-Ley N° 21, de 25 de septiembre de 1950 por el cual se subroga el Título 2º de la Ley 134 de 1943 dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 12 de 9 de febrero de 1950 por ser el Decreto-Ley N° 21, acusado, violatorio de la Ley sobre concesión de facultades extraordinarias.

"En su artículo tercero (transitorio) el Decreto-Ley dice:

"El Gerente que se encuentre en funciones al entrar en vigencia este Decreto-Ley continuará en ejercicio del cargo hasta tres días después que entre a regir este Decreto-Ley. El Órgano Ejecutivo designará el nuevo Gerente con suficiente anticipación para que éste tome posesión tres días después que entre a regir este Decreto-Ley. El nombramiento del nuevo Gerente será enviado a la próxima Legislatura para los fines consiguientes."

"El artículo 3º, transitorio, viola la Ley sobre concesión de Facultades Extraordinarias por virtud de la cual se expidió.

"B) Que el Órgano Ejecutivo está obligado a mantener en su cargo de Gerente de la Caja de Seguro Social, al señor Didacio Silvera, mientras no se el compruebe incapacidad manifiesta o mala conducta, según lo requieren los artículos 17 y 18 de la Ley 134 de 1943.

"C) Que el Órgano Ejecutivo, la Nación o el Señor Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias, están obligados separada o solidariamente los tres, a pagarle al señor Didacio Silvera, todos los sueldos que deje de devengar, desde el momento de su separación ilegal del cargo mencionado, hasta la fecha en que se le restituya en su puesto de Gerente de la Caja de Seguro Social."

En la misma providencia que acogió la demanda se dispuso enviar "copia de la demanda al señor Ministro de Gobierno y Justicia, a fin de que este funcionario, dentro del término de cinco días, rinda el informe de que trata el artículo 33 de la Ley 33 de 1946".

El señor Ministro de Gobierno y Justicia, al enviar el informe solicitado a él, se expresa en los siguientes términos:

"Observe que, aun cuando el actor designó en el libelo, como parte, al Fiscal del Tribunal de lo Contencioso-ad-

ministrativo, no designó realmente a la parte demandada sino a su representante. En las acciones contencioso-administrativas se menciona al Fiscal, ya que éste tiene la representación de los intereses nacionales y municipales, conforme al artículo 47 de la misma Ley. Pero, en mi concepto la parte demandada es el funcionario o corporación pública responsable del acto impugnado, ya que el artículo 28 de la Ley 33 citada dice que "toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá la designación de las partes y de sus representantes".

"En este caso se trata de un decreto-ley dictado por el Consejo de Gabinete. Por la expedición de este decreto somos responsables todos los Ministros de Estado. La materia en él tratada no corresponde al Ministerio de Gobierno y Justicia, sino al de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, ya que sus disposiciones subrogan otras de la ley 134 de 1943, orgánica de la Caja de Seguro Social. Como bien lo saben los Honorables Magistrados, esta institución depende del aludido Ministerio, y posiblemente la señora Ministro de ese ramo está mejor informada que los demás Ministros para explicar los motivos determinantes del acto impugnado, sin perjuicio de que los demás Ministros también puedan informar al efecto.

"Pero, como quiera que correspondería al Tribunal y no al suscrito solicitar tal información, me parece conveniente que el Honorable Magistrado ponente, si lo tiene a bien, ordene devolver la demanda para que sea corregida en el sentido de designar la parte demandada. Y, si no considera necesaria esa formalidad, solicite la información no solamente al suscrito, sino también a cada uno de los Ministros que aprobamos el Decreto-ley 21 de 1950."

Las cuestiones planteadas por el Ministro de Gobierno y Justicia en los párrafos copiados, requieren previo pronunciamiento antes de entrar de lleno a la consideración de las cuestiones de fondo que la demanda envuelve.

No tiene razón el señor Ministro de afirmar que el actor no hizo designación de la parte demandada, ya que en el libelo se lee de modo expreso: "La parte demandada es el Fiscal de la Jurisdicción contenciosa".

Tampoco tiene razón el señor Ministro al afirmar que "la parte demandada es el funcionario o corporación pública responsable del acto impugnado". Y ello no es así, porque tanto en la Ley 135 de 1943 como en la 33 de 1946, en sus artículos 37 y 33, respectivamente, se especifica que el traslado de la demanda que se da al funcionario que dictó el acto acusado, con el único fin de que explique los motivos o razones que tuvo para dictarlo. A ello sólo se limita su intervención, ya que la defensa del acto acusado toca hacerla al Fiscal del Tribunal, a quien sí se le tiene como parte en el juicio."

Pero, en lo que sí tiene toda la razón el señor Ministro de Gobierno y Justicia es en cuanto a que no es él el funcionario a quien debió haberse pedido el informe de que trata el artículo 33 de la Ley 33 de 1946. Según esta disposición, tal informe debe pedirse "al funcionario que dictó el acto acusado". En el presente caso se trata de una demanda de ilegalidad de un Decreto-Ley y éste es dictado por el Presidente de la República con la intervención indispensable de todos los Ministros del Gabinete. Los Decretos-Leyes son, pues, actos del Órgano Ejecutivo y es, por tanto, a este Órgano al que hay que enviar copia de la demanda para los efectos del artículo 33 de la Ley de 1946.

Como no sería posible pedir simultáneamente el informe a todos los Ministros, la solución para saber a cuál de ellos debe pedirse el informe en cada caso particular, la da el artículo 156 de la Constitución Nacional, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 156.—La distribución de los negocios entre los Ministros de Estado, según sus afinidades, se efectuará de conformidad con la Ley".

Es indudable que la materia del Decreto-Ley cuya ilegalidad se demanda en el presente caso corresponde, por su afinidad, al Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y que, por tanto, debió solicitarse el informe respectivo a la señora Ministro que jefatura dicho Ministerio, como con todo fundamento lo manifiesta el Ministro de Gobierno y Justicia. Este Tribunal deberá tomar en cuenta este error para no incurrir nuevamente en él en otros casos: pero, en el presente, tal error no trae vicio alguno de nulidad en el procedimiento y, por tanto, no da lugar a retrotraer la actuación.

Otro punto que se hace necesario aclarar previamente

es el relativo a la afirmación que hace el Fiscal de este Tribunal de que "la presente demanda es de nulidad porque aun cuando se refiere a un caso particular, la violación acusada quebranta el derecho objetivo y contra ella podría ejercitarse la acción pública".

Esta afirmación no es correcta, ya que tanto de la denominación del juicio, como de la naturaleza misma de la acción, se concluye que se trata de una acción de ilegalidad y no de nulidad, como afirma el señor Fiscal.

La segunda, "que el Órgano Ejecutivo está obligado a mantener en su cargo al Gerente de la Caja de Seguro Social, señor Didacio Silvera"; y

La tercera, "que el Órgano Ejecutivo, la Nación o el señor Presidente de la República están obligados separada o solidariamente los tres, a pagarle al señor Didacio Silvera todos los sueldos que deje de devengar".

Se trata, pues, de un caso típico de "DEMANDA DE ILEGALIDAD" con la cual se busca la reparación de derechos subjetivos que, se dice, han sido afectados por el acto cuya ilegalidad se demanda.

La circunstancia de que, como dice el Fiscal, "la violación acusada quebranta el derecho objetivo y contra ella podría ejercitarse la acción pública", no puede tener la virtud de convertir en acción pública de nulidad la que no ha sido promovida con este carácter.

Aclaradas las cuestiones previas que acaban de analizarse y, entrando ya en la materia misma del juicio propuesto, conviene precisar la competencia de este Tribunal en casos como el de que ahora se trata.

Ya se ha visto que lo que se demanda es la declaratoria de ilegalidad del Decreto-Ley N° 21 de 1950 y, en esta materia, la competencia del Tribunal está definida en el ordinal 3° del artículo 13 de la Ley 33 de 1946, ordinal que, copiado a la letra dice:

"3°—De los decretos-leyes, cuando sean acusados de violar la ley de concesión de facultades extraordinarias por virtud de la cual se expiden."

Quiere esta disposición decir, según su texto indubitable, que el Tribunal de lo Contencioso-administrativo sólo puede revisar los decretos-leyes cuando sean acusados de violar la ley de concesión de facultades extraordinarias por virtud de la cual se expiden."

No cabe, pues, entrar a considerar, en casos como éste, si un Decreto-Ley determinado viola o no viola leyes distintas de las de facultades extraordinarias en que aquél se funda.

Esta disposición de la Ley 33 de 1946 da la impresión de tender a restringir el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativo al no permitir que los decretos-leyes sean acusados ante esa jurisdicción porque violen otras leyes distintas de la que concedió las facultades extraordinarias de que se trate. Sin embargo, no hay en esta disposición carácter restrictivo alguno, porque lo que ella hace es definir una situación jurídica que en derecho es invariable.

De acuerdo con la doctrina del artículo 121, ordinal 9°, de la Constitución Nacional, cuando el Órgano Legislativo reviste al Órgano Ejecutivo de facultades extraordinarias *pro-tempore*, lo que hace es *delegar* sus funciones legislativas en el Órgano Ejecutivo para que las ejerza con la previa aprobación de la Comisión Legislativa permanente. Puede, por tanto, el Órgano Ejecutivo, con la aquiescencia de la citada Comisión y por medio de Decretos-Leyes, modificar la legislación existente, siempre que al hacerlo no se salga de los límites de las facultades extraordinarias de las cuales ha sido revestido. En otras palabras, si un decreto-ley es dictado dentro de los límites expreses de las facultades extraordinarias concedidas, tal decreto-ley tiene toda la fuerza de una ley y modifica, expresa o tácitamente, todas las leyes anteriores que le sean contrarias; pero si tal decreto-ley se excede de las facultades concedidas, entonces procede su declaratoria de ilegalidad, porque viola la ley de facultades.

Por lo que respecta al presente caso, cabe agregar que el Decreto-Ley acusado no lesiona la autonomía de la Caja del Seguro Social, porque si las reformas a que se ha hecho referencia han sido efectuadas con la finalidad indicada en la Ley de Facultades Extraordinarias, ese Decreto-Ley no puede lesionar la autonomía de la Caja, porque en mérito a la autonomía de que goza la Caja de Seguro Social, ella tiene la facultad de auto-gobernarse dentro de las normas legales.

Toda la controversia se reduce, pues, a determinar si el Decreto-Ley N° 21, de 25 de septiembre de 1950, viola

la Ley 12 de 1950 por medio de la cual fué revestido el Órgano Ejecutivo de facultades extraordinarias, o si, por el contrario, tal decreto-ley está enmarcado dentro de los límites de las facultades conferidas por dicha Ley.

—La parte de la Ley 12 de 1950 que, según la demanda ha sido violada, es el acápite (c) del artículo 1º, cuyo texto es como sigue:

"Para reformar las disposiciones vigentes sobre las instituciones autónomas del Estado, con el fin de evitar conflictos de funciones entre ellas, y para mejorar sus organización y administración internas, excluyendo la Caja de Ahorros, el Banco Nacional y la Universidad de Panamá".

Con respecto al alcance de este acápite, el demandante afirma en su libelo lo siguiente:

"Esa facultad extraordinaria, se concedió únicamente para reforzar las disposiciones vigentes sobre las instituciones autónomas del Estado, con dos fines específicos:

"(A) Con el fin de evitar conflictos de funciones entre ellas, y

"(B) Para mejorar su organización y administración internas".

Este Tribunal está de acuerdo con esta expresión del libelo, porque en realidad ella se ajusta al texto de la facultad extraordinaria conferida en el Acápite (c) del Artículo 1º de la Ley 12 de 1950.

Un análisis comparativo de las disposiciones de la Ley 124 de 1943, orgánica de la Caja de Seguro Social, y de las disposiciones del Decreto-Ley acusado, demuestra que las modificaciones introducidas por el segundo a la primera pueden en lo principal, sintetizarse así:

a) Se crea un Consejo Técnico para que intervenga en la Administración además del Gerente y de la Junta Directiva;

b) Se sustituye al Ministro de Hacienda y Tesoro, en la Junta Directiva, por el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, el cual tiene funciones, sin duda alguna, que guardan mejor correlación con las actividades propias de la Caja;

c) Se sustituye al Gerente del Banco Nacional, en la Junta Directiva, por un Delegado del Consejo de Economía Nacional, lo cual proporciona a la institución la asesoría adicional de dicho Consejo por conducto de su delegado;

d) Se dispone que los representantes, en la Junta Directiva, de los trabajadores asegurados y de los patronos, sean designados por los mismos asegurados y patronos, mientras en la ley anterior ellos eran nombrados por el Ejecutivo sin tomar en cuenta el deseo de los asegurados y patronos representados;

e) Se dispone que no podrán ser directores los parientes del Gerente dentro del cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad;

f) Se eleva a B/. 50,000.00 la fianza que debe otorgar el Gerente;

g) Se amplían las atribuciones de la Junta Directiva, entre otras cosas, para supervigilar el funcionamiento de la Caja, para crear departamentos y secciones, para expedir planes generales de inversiones, para designar al Jefe de Departamento que deba asumir la Gerencia en caso de falta del Gerente y del Subgerente, para exigir fianzas, de manejo, etc.;

h) Se asignan funciones al Consejo Técnico como Órgano Asesor y consultativo de la Caja;

i) Se crea el Departamento de Contraloría;

j) Se instituye la carrera Administrativa de los funcionarios y empleados de la Caja;

k) Se reduce de seis a cuatro años el periodo de los miembros de la Junta Directiva; y

l) Se dispone que se hagan nuevos nombramientos de Gerente y de Miembros de la Directiva, tres días después de entrar a regir el Decreto-Ley.

No cabe duda alguna que las reformas mencionadas en los diez ordinales anteriores de la (a) a la (j) introducen modificaciones amplias y sustanciales en la organización interna de la Caja de Seguro Social, todas las cuales tienden, necesariamente, a mejorar dicha organización.

Sólo queda, pues, por determinar si las disposiciones transitorias que dispusieron hacer nuevos nombramientos de Directores y de Gerente dentro de los tres días posteriores a la entrada en vigencia del aludido Decreto-Ley, tuvieron también cabida dentro de la facultad extraordinaria en que tal decreto-ley se basa.

Es indudable que si el personal de la Junta Directiva

fué modificado en cuanto a las personas y funcionarios que deberán integrarlo, la entrada en vigor de tal reforma exigía como consecuencia necesaria la expedición de los nombramientos del nuevo personal.

En cuanto al nombramiento del Gerente, parece razonable pensar que si el Decreto-Ley marca, por decirlo así, la iniciación de una nueva etapa en la organización interna de la Caja de Seguro Social, por razón de las importantes mejoras introducidas en dicha organización, se justifique plenamente el nuevo nombramiento de Gerente para que éste iniciara su periodo junto con el de los nuevos miembros de la Junta Directiva y junto con la iniciación de los nuevos sistemas internos creados en la institución.

No cabe alegar aquí, como lo hacen el actor, el Fiscal y algunos abogados citados por el demandante, que el Decreto-Ley en discusión viola la Ley 135 de 1943 en cuanto varía el periodo y la estabilidad del gerente que se basan en dicha Ley. No cabe alegarlo porque, como ya se ha explicado anteriormente, en este extremo sólo cabe una alternativa: o el Decreto Ley en referencia se sale del marco de las facultades extraordinarias concedidas y entonces carece de valor, o él está bien enmarcado dentro de tales facultades y tiene plena fuerza de ley; y entonces su vigencia acarrea como consecuencia jurídica inevitable la modificación de las disposiciones legales anteriores a él que le sean contrarias.

Para terminar, considera este Tribunal conveniente expresar que el caso citado por el Fiscal, sobre la ilegalidad declarada por la Corte Suprema de los Estados Unidos contra la remoción que el Presidente Roosevelt hizo de un funcionario nombrado por periodo fijo señalado en una ley, nada tiene de similar con el caso presente, porque ahora se trata del ejercicio, por el Órgano Ejecutivo, de facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Órgano Legislativo dentro de las disposiciones constitucionales vigentes, mientras que en el caso citado el Presidente Roosevelt procedió sin que el Congreso hubiera expedido ninguna ley que lo facultara para hacerlo. De haber mediado tal facultad otorgada por el Congreso, la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos habría sido diametralmente opuesta, porque si en alguna nación del mundo el Congreso no tiene límites para dar atribuciones extraordinarias al Presidente de la República, dentro de la Constitución, ella es los Estados Unidos de Norte América. De otra manera no habría podido el mismo Presidente Roosevelt, como lo hizo, hacer nuevos nombramientos en la propia Corte Suprema de ese país cuando el Congreso fijó límites de edad a los Magistrados y tales límites fueron aplicados a los Magistrados que ya estaban en ejercicio y que habían sido nombrados cuando tal requisito no existía.

Por todas las consideraciones anteriores, el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que no hay lugar a declarar la ilegalidad demandada del Decreto-Ley Nº 21, de 25 de septiembre de 1950, porque las disposiciones del mismo acusadas de ilegalidad no violan la Ley Nº 12 de 1950, por medio de la cual fué revestido el Órgano Ejecutivo de las facultades extraordinarias en que dicho Decreto-Ley se funda.

Notifíquese.

(Fdo.) R. RIVERA S.; A. ARJONA Q.; M. A. DIAZ E.; G. GALVEZ H., Secretario.

Recurso administrativo interpuesto por la firma "Tapia & Ricord", en representación de Alfred J. Palache, para que se revoque la sentencia de fecha 15 de agosto de 1950, dictada por el Tribunal Superior de Trabajo en el juicio "Alfredo J. Palache vs. United Fruit Company".

(Magistrado ponente M. A. Díaz L.)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.—Panamá dieciséis de Noviembre de mil novecientos cincuenta

Las partes han presentado escritos relacionados con la sentencia proferida por este Tribunal el 19 de Octubre de 1950. La representada por el Ldo. Ricord solicita una aclaración de la sentencia, con todo que al comenzar su escrito le niega al fallo del Tribunal el carácter de sentencia, porque en la parte resolutoria no se usaron los térmi-