

pública y se han registrado;

d. Contra la persona que posee el bien, sin perjuicio de lo dispuesto en el literal (a) de este ordinal.

2. Si se tratare de inmuebles, se presentará igualmente un certificado sobre la propiedad y gravámenes.

3. El demandante podrá acumular en la misma demanda varios inmuebles, aunque pertenezcan a distintas personas".

El actor alega que el CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOMÉ no es autoridad competente para privar de su propiedad a su patrocinado y que no es cierto que tal como lo afirma el CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOMÉ existan graves motivos de utilidad pública que puedan justificar el acto ilegal atacado.

Considera el recurrente que el artículo 1937 ha sido violado, directamente por omisión, porque no se ha seguido el procedimiento correspondiente a los ordinales 1 y 3 de la norma citada. Afirma el recurrente que el CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOMÉ debió recurrir al Órgano Jurisdiccional y promover la respectiva demanda de expropiación si en realidad existía graves motivos tanto para la utilidad pública como para el interés social y no utilizar voluntariamente sus poderes para un fin completamente distinto al que le fueron atribuidos.

Por su parte, el señor Procurador de la Administración al dar su opinión, mediante la Vista Fiscal No. 392 de 30 de agosto de 1993, expone que con relación a los artículos 338 del Código Civil y el artículo 1937 del Código Judicial por estar relacionados entre sí los analizará en conjunto con las disposiciones mencionadas como infringidas y su presunta violación.

A juicio del señor Procurador de la Administración ambos cargos de ilegalidad deben ser desestimados, ya que tal y como lo señala el apoderado del CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME, la resolución que otorgó la propiedad del inmueble no cumplió con los requisitos que establece la Ley para tales casos. Considera el señor Procurador que cabe señalar que el actor no actuó de buena fe frente al Municipio, causando con su actitud un perjuicio al patrimonio municipal, por ser las mejoras efectuadas por el municipio en el inmueble, superior a la cantidad por las que el actor adquirió el mencionado inmueble.

Por todo lo expuesto considera el señor Procurador que no se han producido ninguna de las violaciones que alega la parte y actora y como consecuencia considera que se deben desestimar las pretensiones del actor.

El Consejo Municipal de Penonomé afirma que el señor MANUEL MARÍA SOLE JAÉN adquirió, mediante la Resolución de tierras No. 04, del 15 de marzo de 1989, un lote de terreno del Mercado Público de Penonomé, que al dictar esta resolución no se tomó en cuenta la necesidad de ampliación del Mercado Público; que además, durante el proceso de adjudicación y venta no se cumplieron algunos trámites legales, tales como la presentación de testigos residentes en el corregimiento, ni la publicación del Edicto en un diario de circulación nacional; y por último que, de acuerdo con los señores Concejales se vendió el terreno, pero las mejoras propiedad del Municipio no fueron tomadas en cuenta, y la venta se hizo a un precio menor del valor de las mejoras. Tomando en consideración los motivos expuestos el CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME resolvió declarar nula de toda nulidad, la Resolución de Tierras No.04 de 15 de marzo de 1989 mediante la Resolución No.013 de 25 de febrero de 1993 y autorizar al Tesorero Municipal para que proceda en consecuencia de esta Resolución y se devuelva dicho lote al Patrimonio Municipal y se indemnice, con cargo al presupuesto municipal al señor MANUEL MARÍA SOLE JAÉN por las mejoras realizadas con posterioridad a la compra del mencionado lote.

Para resolver la Sala toma en consideración que el actor adquirió la propiedad del lote que le fue adjudicado mediante la Resolución dictada por el MUNICIPIO DE PENONOME por la cual se autorizó al Personero para que otorgará título de plena propiedad, por compra, sobre un lote de terreno, a favor de MANUEL MARÍA SOLE JAÉN. El señor PERSONERO celebró este acto, tal como consta en la Escritura Pública No. 135 otorgada por FABIO E. AROSEMENA, Notario del Circuito de Coclé el día 17 de marzo de 1989. Este instrumento público fue inscrito en el Registro Público, y dicha inscripción dio nacimiento a la Finca No.16003, inscrita al rollo 8699, documento 4, de la Sección de la Provincia de Coclé, a nombre de Manuel María Solé Jaén.

Por tanto, a juicio de la Sala le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la resolución impugnada viola el artículo 338 del Código Civil porque el CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME no tiene competencia para privarlo de su propiedad. Y no la tiene porque la anulación de los actos administrativos compete a la jurisdicción contencioso-administrativa ya que así lo preceptúa el artículo 98 ordinal 7 del Código Judicial, y la expropiación compete al Ejecutivo y al Órgano Judicial, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 338 del Código Civil y 1937 del Código Judicial, en desarrollo del artículo 45 de la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NULAS POR ILEGALES la Resolución No.013 de 25 de febrero de 1993 expedida por el CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOMÉ, por medio de la cual se declaró nula la Resolución de Tierras 04 de 15 de marzo de 1989, y la Resolución No.018 de 14 de abril de 1993 que confirma la anterior resolución.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria.

=====  
 =====  
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA SHIRLEY DÍAZ, EN REPRESENTACIÓN DE UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. 6852-87 SUB -DG DE 4 DE FEBRERO DE 1987, DICTADA POR EL SUB-DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, SIETE (7) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense SHIRLEY & DÍAZ, actuando en nombre y representación de **UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY**, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declaren nullos,

por ilegales, la Resolución No. 6852-87 SUB-DG de 4 de febrero de 1987, dictada por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, y los actos confirmatorios y para que se haga otras declaraciones.

La parte demandante señala en los hechos de su demanda que el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social hizo una revisión parcial, exclusivamente para el corredor de seguros ROGELIO A. SAMUELS, de los emolumentos u honorarios pagados a éste por la UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY por la colocación de pólizas de seguros durante el período comprendido entre julio de 1975 a mayo de 1981; y que con base en dicha revisión, el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social dictó la resolución cuya nulidad se pide, condenando a la parte actora a pagar a la Caja del Seguro Social la suma de B/.6,608.37 en concepto de cuotas obrero-patronales, prima de riesgos profesionales, segunda partida del décimo tercer mes y recargos, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.

La parte actora puntualiza que el señor ROGELIO A. SAMUELS laboró para la UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY como trabajador autónomo y no estaba sometido a subordinación alguna, por lo que considera que los actos dictados por la Caja de Seguro Social son contrarios a las normas que regulan el ejercicio de la profesión de seguros y a los precedentes de la Caja de Seguro Social, de los Tribunales de Trabajo y la Corte Suprema de Justicia.

Adicionalmente, la parte actora señala que se ha infringido el literal b) del artículo 2 del Decreto Ley 14 de 1954 modificado por la Ley 15 de 1975, los artículos 60 y 71 literal b) de la Ley 55 de 1984, los literales b), c) y d) del artículo 62 del Decreto Ley 14 de 1954, los artículos 62, 140, 238 y 242 del Código de Trabajo y el artículo 58 del Decreto Ley 14 de 1954.

Admitida la demanda se solicitó al Sub-Director General de la Caja de Seguro Social un informe explicativo de conducta, y este funcionario señaló en lo medular lo siguiente:

"...

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social observó sin embargo, que de conformidad con la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia y con la legislación de seguridad social vigente, no es correcto que a los corredores de seguros por el mero hecho de desempeñar labores como tales, haya que ubicarlos automáticamente dentro del ámbito de trabajadores independientes, tal como pretendía el recurrente.

En ese sentido, es pertinente hacer referencia, a manera de ejemplos, a los recientes fallos emitidos por la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencias de 12 de mayo de 1988, sobre la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción instaurada por la firma forense Shirley y Díaz, en representación de MUTUAL OF OMAHA INSURANCE COMPANY, para que se declaren nulas por ilegales las resoluciones Nos. 6179-85-D.G. de 10. de febrero de 1985, expedida por el Director general de la Caja de Seguro Social y los demás actos confirmatorios, y a la Sentencia de 20 de julio de 1988, sobre el recurso de Casación Laboral promovido por la firma forense Sucre, Shirley y Díaz en representación de las empresas MUTUAL OF OMAHA INSURANCE COMPANY y UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY, en contra de la Sentencia de 18 de marzo de 1987 dictada por el tribunal Superior de Trabajo, dentro del proceso laboral: Lila Asyn -vs- Mutual of Omaha Insurance Company y United of Omaha Life Insurance Company, en ambos casos la Sala Tercera previo análisis de las condiciones bajo las cuales los corredores prestaron sus servicios, determinó que las relaciones entre estos profesionales y las empresas aseguradoras fueron de naturaleza laboral, en consecuencia negó las demandas interpuestas.

En presencia, pues, de reiterados fallos de los Tribunales de Trabajo en el sentido de que puede darse relación de naturaleza laboral entre los Corredores de Seguros y las empresas aseguradoras, aún bajo el imperio de la Ley No. 55 de 20 de diciembre de 1984, resulta imperativo rechazar tal argumento.

Por otra parte, destaco el hecho, dentro del caso concreto que nos ocupa, de la demostración de los servicios personales prestados por el señor ROGELIO SAMUELS a favor de la empresa recurrente, todo lo cual surge de las investigaciones practicadas sobre los libros de contabilidad y demás documentos de dicho patrono, por parte de funcionarios del departamento de Auditoría a Empresas, tal como consta en el Informe No. Ae-I-81-86 de 20 de agosto de 1986 y en la Nota No. AE-ND-50-86 de 18 de septiembre de 1986.

Con relación a estos cargos la empresa recurrente se limitó a alegar que su relación con el señor ROGELIO SAMUELS, no era de naturaleza laboral, sino independiente, pero sin aportar los elementos probatorios que demuestren tal situación, razón por la cual es necesario estimar que subsiste, en este caso, la presunción legal sobre la existencia del contrato y la relación de trabajo entre quien prestó personalmente el servicio y la persona que recibió aquel, en los términos en que la consagran los Artículos 66 y 737 numeral 1 del Código de trabajo. ..."

Del libelo de la demanda se le corrió traslado al Procurador de la Administración quien se opuso a la pretensión del demandante mediante Vista Fiscal No. 326 de 30 de junio de 1992.

Encontrándose el proceso en estado de resolver, la Sala pasa a dirimir la presente controversia, previas las siguientes consideraciones.

El demandante considera en la demanda presentada que el acto administrativo impugnado ha violado el literal b) del artículo 2 del Decreto Ley 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social. Esta disposición señala que quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen dentro del territorio nacional. Según el demandante, la Caja de Seguro Social aplicó indebidamente esta norma a la UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY al condenarla a pagar cuotas de Seguro Social a favor del señor Samuels, ya que los corredores de seguros no son considerados trabajadores, ni están subordinados en forma alguna a ningún empleador, mucho menos a su representada, ya que desempeñan sus actividades y profesión por cuenta propia, o sea en forma independiente al no estar sujetos a horario, ni asistencia diaria, ni reciben órdenes de la compañía de seguros, ni ésta los sanciona en caso de una infracción, sino la Superintendencia de Seguros quien los regula y autoriza para operar y desempeñar su profesión, y autoriza y regula igualmente a las compañías de seguro, pudiendo en ambos casos, suspenderle sus actividades, si por ejemplo, no lleva libros de contabilidad, requisitos que no se le exige a un trabajador.

Asimismo, estima el demandante que hubo indebida aplicación del artículo 58 del Decreto Ley 14 de 1954, porque no hubo mora en el pago de las cuotas, ya que la parte demandante no tenía la obligación de satisfacer cuotas obrero-patronales por tratarse de pagos con carácter diferente al del salario.

Se señala como violado por indebida aplicación, el literal b) del artículo 62 del Decreto Ley 14 de

1954, ya que la Caja de Seguro Social pretende aplicar dicha disposición a erogaciones realizadas por la empresa aseguradora favor de corredores de seguros que son profesionales independientes. La Caja de Seguro Social pretende darle el carácter de salario, como es definido por el artículo 62 literal b), a un honorario pagado como contraprestación por un servicio profesional que no es exclusivo de la UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY, que no es de carácter regular y que no se encuentra sujeto a la disposición mencionada.

El recurrente estima violados los literales c) y d) del artículo 62 del Decreto Ley 14 de 1954, por interpretación errónea, porque la Caja de Seguro Social ha entendido que los corredores de seguro son trabajadores de la UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY cuando la recta interpretación de la norma obliga a concluir lo contrario. Señala que el artículo 60 de la Ley 55 de 1984 reglamenta el negocio de seguros, capitalización y dicta medidas para el ejercicio de la profesión de corredores de seguro y dispone que se trata de una profesión que goza de autonomía, y el artículo 75 de la misma Ley, le fija a los corredores la obligación de llevar libros de contabilidad.

Señala el demandante que el acto administrativo originario impugnado infringe directamente por omisión el artículo 60 de la Ley 55 de 1984, ya que no se consideró el carácter profesional y la calidad de prestador de servicios independientes del Corredor de Seguros, quien conforme esta norma requiere de una licencia expedida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, lo que acentúa su carácter independiente.

Considera la parte actora que se ha infringido el artículo 71 literal b) de la Ley 55 de 1984, ya que esta norma establece que no podrán ser trabajadores de las compañías de seguros las personas naturales o jurídicas que presten sus servicios en calidad de corredores de seguros, y prohíbe que a sus propios trabajadores se les pague honorarios por la colocación de pólizas de seguros. Esta norma es de carácter posterior a las disposiciones sobre la materia contenidas en el Código de Trabajo y ejercen influencia sobre la aplicación de éstas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 del Código Civil.

Finalmente, la parte actora considera que se violaron los Artículos 62, 140, 238 y 242 del Código de Trabajo. En el caso del artículo 62 que define los elementos propios del contrato de trabajo, señala que la Caja de Seguro Social no atendió dichas normas para establecer la existencia o ausencia de la subordinación ni para determinar o no una relación de trabajo; en el caso del artículo 140 que define el concepto de salario, indica que el mismo no fue tomado en cuenta por la Caja para establecer si en efecto las sumas pagadas a corredores de seguros, profesionales, en su carácter de contratistas independientes, tenían el carácter de salario; se violó el artículo 238, porque la Caja de Seguro Social al dictar las resoluciones recurridas estimó que todo corredor de seguros es trabajador, sin tener en consideración las excepciones y limitaciones consignadas en el artículo 242 *ibidem*; y en el caso del artículo 242, señala que en las resoluciones recurridas no se consideró o ponderó si la prestación de servicios desempeñada por el señor Samuels, reunía las condiciones establecidas en ese artículo.

Al contestar la demanda, el Procurador de la Administración se opuso a los cargos de violación de los artículos 2 literal b), 58 y 62 literales b), c) y d) del Decreto Ley 14 de 1954, y 62, 140 y 238 del Código de Trabajo, señalando que en el expediente administrativo obra una gran cantidad de documentos que ponen de manifiesto las condiciones de subordinación jurídica y de dependencia económica en que se encontraba el señor Samuels para con la empresa demandante, que las autoridades de la Caja fundamentaron adecuadamente las resoluciones recurridas, y que las disposiciones a las que hace referencia la parte actora fueron aplicadas correctamente.

Con relación a la violación del artículo 242 del Código de Trabajo, el señor Procurador de la Administración señaló en lo medular que el artículo 238 *ibidem* establece que los corredores de seguro son los empleados de las compañías de seguros, lo que constituye una presunción legal, de tal suerte que quien niegue el vínculo obrero patronal existente entre un corredor y una compañía es quien tiene la carga de la prueba, y citando la jurisprudencia patria señala que la misma ha venido reconociendo la condición de trabajador del corredor de seguros, siempre que se den los elementos fundamentales de la relación de trabajo, a saber, prestación de un trabajo personal en condiciones de subordinación jurídica y/o dependencia económica.

En relación al cargo hecho al artículo 60 de la Ley 55 de 1984, el Ministerio Público estima que el requisito de la licencia expedida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros para ejercer la profesión de corredor de seguros, ni le quita ni le agrega elementos a la relación de trabajo, por cuanto que muchos profesionales, como en el caso de abogados, ingenieros y médicos, necesitan obtener la idoneidad para ejercer la profesión y luego de ser autorizados para ejercerla libre e independientemente, sirven a empresas como trabajadores asalariados en condiciones de subordinación jurídica y dependencia económica. Señala que no en todos los casos los corredores de seguros son considerados trabajadores, sino únicamente cuando reúnen los elementos esenciales de la relación de trabajo, como ocurre en el caso bajo estudio.

Finalmente, el señor Procurador de la Administración se refiere al cargo de violación del artículo 71 literal b) de la Ley 55 de 1984, señalando que no se ha producido la supuesta violación, porque dicha norma tiene por destinatarios a las compañías de seguros y a los corredores de seguros, de allí que solo a éstos les sea dable violarla, y le corresponderá a la Superintendencia de Seguros imponer las sanciones contenidas en los artículos 72, inciso final, 81 y 85 *ibidem*. Agrega que mediante sentencias de 8 de octubre de 1985 y de 12 de septiembre de 1991 se declararon inconstitucionales el literal ch) del artículo 2 y el artículo 78 de la referida Ley, con lo que se elimina un tanto el carácter de profesional independiente del corredor de seguros, lo cual hace necesario acudir en mayor medida a las normas del Código de Trabajo. Esto último lo han corroborado los tribunales de trabajo con posterioridad a la Ley 55 de 1984.

La Sala estima que los cargos de violación de los artículos 2 literal b), 58 y 62 literales b), c) y d) del Decreto Ley 14 de 1954, los artículos 62, 140, 238 y 242 del Código de Trabajo y los artículos 60 y 71 literal b) de la Ley 55 de 1984, están íntimamente relacionados, ya que todos se refieren a la determinación de la naturaleza jurídica de la relación existente entre la parte demandante UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY y el corredor de seguros ROGELIO SAMUELS, por lo que deben analizarse en conjunto.

Esta Sala, al analizar similares cargos de violación a los artículos 60, 62 literales d) y e) y 71 literal b) de la Ley 55 de 1984, en otros procesos, se ha manifestado en sentido contrario a lo expresado por la empresa aseguradora en el presente negocio, señalando que, si bien no todos los agentes corredores de seguros tienen la calidad de trabajadores, si lo son **aquellos cuya relación con la compañía aseguradora reúne los elementos esenciales de la relación laboral** (verbigracia: Sentencias de 14 de enero de 1993 dictadas en los recursos de casación laboral promovidos por MUTUAL OF OMAHA INSURANCE COMPANY y UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY contra LUIS ARMSTRONG y ANTONIO JOSÉ BOGLES, respectivamente; Sentencia de 7 de mayo de 1993 dictada en el recurso de casación laboral promovido por MUTUAL OF OMAHA INSURANCE COMPANY y UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY contra FERNANDO M. EDWARDS).

Lo anterior tiene su origen en la innovación introducida por el Código Laboral de 1972, que establece la posibilidad de la existencia de una relación de trabajo con orígenes no contractuales, de acuerdo con lo

preceptuado en los artículos 62, 64 y 65 del Código de Trabajo, y en el caso de los corredores de seguro, el artículo 238 ibidem. Y es que como veremos más adelante, en materia laboral se aplican los principios de irrenunciabilidad de derechos y de primacía de la realidad.

En sentencia de 10. de octubre de 1992 que resuelve el proceso contencioso administrativo propuesto por Moses Ducret contra la Caja de Seguro Social, la Sala señaló:

"Considera la Sala que en este caso el corredor de seguros ejerce su profesión al servicio del empleador, quien fija los precios y demás condiciones del negocio del seguro, acordando con el corredor, la forma de desarrollar sus actividades, y la remuneración correspondiente.

No todos los corredores de seguros son trabajadores, sino solamente los que reúnen los elementos esenciales de la relación de trabajo, como es el caso sub-júdice.

El corredor Garzón Ortiz se encuentra en la misma situación de dependencia que los demás empleados de esa empresa. La función principal de este corredor de seguros, es servir de vínculo entre la empresa y el público, buscarle clientela entre la cual se vaya asegurando la colocación de pólizas de seguro.

El hecho de que por las circunstancias de su actividad que desempeña, su contacto con el empleador no sea tan frecuente e inmediato como ocurre con el tipo de trabajadores de planta, no significa falta de subordinación jurídica para con el empleador.

La licencia que otorga la Superintendencia de Seguros, para ejercer la profesión de Corredor de Seguros no constituye un régimen aparte del contrato de trabajo, sino una previsión de carácter administrativo impuesto por la Ley para el control del referido ejercicio profesional, cuya misión tiene previstas sanciones que son también de carácter administrativo, pero que no pueden llegar hasta el límite de desvirtuar la naturaleza del contrato de trabajo" (Código de Trabajo, 13a. ed., 1993, p.190).

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala estima que deben desestimarse los cargos de violación de los artículos 60 y 71 literal b) de la Ley 55 de 1984.

Con relación a las normas del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, que se estiman infringidas, debe observarse que éstas se refieren básicamente a que una persona al servicio de una compañía que opere en el territorio nacional debe estar sujeta, como trabajador, al régimen obligatorio del Seguro Social; a las definiciones de salario, trabajador y empleador para los efectos del Seguro Social; al término en que deben pagarse las cuotas obrero-patronales; y a los recargos que causan esas.

A este respecto, la Sala debe reiterar el criterio expuesto en el fallo de 30 de agosto de 1993, que resuelve la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por ROBERTO RAMÍREZ DE LUCA contra la JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, en el sentido de que el "fundamento o base sobre la cual descansa la inclusión de una persona en el régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social, es que dicha persona sea trabajador de una persona natural o jurídica que opere en territorio nacional, es decir, **que debe existir una relación laboral preexistente**". (Acentúa la Sala)

Por tanto, para determinar si se han violado las mencionadas normas de seguridad social, esta Sala debe establecer si existe o no una relación de trabajo entre la empresa aseguradora y el señor Samuels.

La empresa aseguradora alega que se han violado los artículos 62, 140, 238 y 242 del Código de Trabajo.

El artículo 62 ibidem preceptúa que el contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su denominación, es el convenio verbal o escrito mediante el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o ejecutar una obra a favor de otra, bajo la subordinación o dependencia de ésta. El segundo párrafo de este artículo señala que la relación de trabajo, cualquiera sea el acto que le de origen, es la prestación de un trabajo personal en condiciones de subordinación jurídica o de dependencia económica; y en el tercer párrafo se indica que tanto la relación de trabajo como el contrato de trabajo producen los mismos efectos.

El artículo 64 ibidem establece que la subordinación jurídica consiste en la dirección ejercida o susceptible de ejercerse, por el empleador o sus representantes, en lo que se refiere a la ejecución del trabajo; y el artículo 65 preceptúa que hay dependencia económica, cuando las sumas que percibe la persona natural que preste el servicio o ejecute la obra constituyen la única o principal fuente de sus ingresos, o cuando dichas sumas provienen directa o indirectamente de una persona o empresa, o como consecuencia de su actividad, o cuando la persona natural que presta el servicio o ejecuta la obra no goza de autonomía económica y se encuentra vinculada económicamente al giro de actividad que desarrolla la persona o empresa que puede considerarse como empleador. En la parte final de este último artículo se señala que **"en caso de duda sobre la existencia de una relación de trabajo, la prueba de la dependencia económica determina que se califique como tal la relación existente"**.

El artículo 238 del Código de Trabajo establece que los agentes de comercio, **de seguros**, los vendedores, viajantes impulsores y promotores de ventas, cobradores y otros similares, **son trabajadores de la empresa o empresas a las que presten sus servicios**, salvo que **no ejecuten personalmente el trabajo** o que **únicamente intervengan en operaciones aisladas**.

Finalmente, el artículo 242 del Código de Trabajo preceptúa que no obstante lo dispuesto en los artículos que le anteceden, los Corredores de Seguros que coloquen pólizas de varias compañías aseguradoras y que no estén sujetos a horarios de trabajo, ni a registros de asistencia, ni a los elementos esenciales de la relación de trabajo, no se considerarán trabajadores.

En relación con los cargos que se le hacen a algunas de las normas laborales comentadas, esta Sala estima oportuno transcribir el concepto emitido sobre el tema por el Vice Ministro de Trabajo y Bienestar Social en el año 1972, en los siguientes términos:

"De acuerdo con los artículos 238 y 242 del Código de Trabajo, los corredores de seguro son trabajadores de la empresa aseguradora, excepto en el caso en que no ejecuten personalmente el trabajo o que sólo intervengan en operaciones aisladas. La no ejecución personal del trabajo, si el corredor tiene organización propia, convierte a éste en empleador y no en trabajador. Si sólo intervienen en operaciones aisladas no existe relación de trabajo, por cuanto no se dan ni la subordinación jurídica ni la dependencia económica. El hecho de que se coloquen pólizas de varias compañías de seguro no siempre excluye la relación de trabajo porque la ley laboral no prohíbe la simultaneidad de empleadores. No será trabajador el corredor si

dentro de ese sistema están fuera los elementos esenciales de la relación de trabajo.

No existen los elementos esenciales de la relación si el corredor tiene organización propia y los elementos constitutivos de una empresa. Tampoco existirá, si estando ausente la subordinación jurídica, el volumen de las pólizas que coloque en varias compañías sin sujeción a cierto rendimiento en cada una de ellas es tal que lo coloca en una situación de marcada independencia y autonomía económica; sin embargo, el hecho de que al corredor se le permita colocar pólizas de otras compañías, no basta para excluir la relación de trabajo, pues debe recordarse que por un lado el contrato de trabajo es un contrato de adhesión, y por el otro, para la ley laboral interesa el contenido de los actos y la realidad práctica por encima de lo que formalmente expresan las partes.

El hecho mismo de que el corredor no siempre tiene autonomía económica, determina -como ocurre con los vendedores de ventas a crédito- que las diversas legislaciones se esfuercen en darles protección, que puede ser innecesaria o inaplicable para aquellos casos en que el corredor tiene organizada su propia empresa. (Nota DVM-173 26-4-72)". (Código de Trabajo, publicado por el Dr. Jorge Fábrega P., 12a. edición, agosto 1992, pp. 186-187).

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que para que exista una relación de trabajo entre un corredor de seguros y una empresa aseguradora, debe darse una **prestación personal del trabajo** en condiciones de **subordinación jurídica** o **dependencia económica**. Si el agente de seguros **no ejecuta personalmente el trabajo** o únicamente **interviene en operaciones aisladas**, la relación de trabajo no se configura.

En el presente negocio la parte actora ha aceptado que el señor Samuels **ejecutaba personalmente sus servicios** de corredor de seguros, y consta en autos que **intervino en operaciones continuas, y casi exclusivas con la empresa aseguradora**, por lo menos durante los años 1975, 1976, 1977, 1978 y 1979 (Ver certificaciones extendidas por la Superintendencia de Seguros en el expediente administrativo).

Además, de fojas 85 a 92 del presente expediente consta una diligencia de inspección ocular efectuada a las oficinas de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro solicitada como prueba en este proceso. De acuerdo al informe presentado por los peritos, licenciados Fernando Santos D. y Alex E. Durán, no se pudo determinar el total de los ingresos declarados anualmente por el señor Rogelio Samuels en los períodos comprendidos entre julio de 1975 y mayo de 1981 inclusive, porque las declaraciones juradas de rentas del señor Samuels no reposan en esas oficinas. Únicamente se determinaron los gravámenes de oficio establecidos por esa oficina estatal, en los años 1977 a 1979, por comisiones cobradas como corredor de seguros, cuyas sumas mayores provienen de la MUTUAL OF OMAHA (confr. fs. 87-89). Este mismo informe coincide con la información suministrada por los peritos, licenciados Jorge Antonio Troyano De La Cruz y Xiomara González de Morán, quienes agregan que no se pudo inspeccionar en la referida diligencia las declaraciones juradas de rentas correspondientes a los años 1975, 1976 y 1980, porque no fueron presentadas (confr. fs. 90).

En la diligencia de entrega de los informes periciales visible de fojas 91 a 92, los peritos manifiestan que los ingresos del señor Samuels correspondiente a los años 1977, 1978 y 1979 provienen de comisiones por la venta de seguros de MUTUAL OF OMAHA INSURANCE COMPANY -de quien proviene la mayor fuente de ingresos- y de JAIME MORALES, y que no encontraron evidencia de otra fuente de ingresos.

En el expediente administrativo consta una declaración jurada de rentas del señor Samuels, correspondiente al año fiscal 1976, en la que declara que los ingresos brutos recibidos en ese año como **"comisionista"**, suman B/.6,645.53, que es la misma cantidad que recibió en concepto de comisiones, en ese año, de Mutual of Omaha y United Benefit Insurance de acuerdo con la certificación sobre comisiones pagadas al señor Samuels extendida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, documento que reposa en el expediente administrativo.

Con las certificaciones extendidas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros se demostró que del año 1975 al año 1978 el señor Samuels sólo recibía comisiones de United Benefit Ins. y de Mutual of Omaha. En el año 1979 recibió un total de B/.10,629.96 de los cuales B/.6,351.66 le fueron pagados por United Benefit Ins. En el año 1980 recibió B/.2,059.85 de comisiones de compañías de seguros de las cuales United Benefit Ins. le pagó B/.968.40, o sea menos de la mitad de esos ingresos. En el año 1981, de B/.6,457.56 que recibió en concepto de comisiones sólo recibió B/.22.46 de United Benefit Insurance. Del estudio de las certificaciones expedidas por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros del Ministerio de Comercio e Industrias; y de la información suministrada por los peritos en la diligencia de inspección ocular efectuada en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro; y de la declaración jurada de impuesto sobre la renta antes comentada, se desprende que en los años **1975, 1976, 1977, 1978 y 1979** el señor Rogelio Samuels dependía económicamente, de la empresa UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY, de acuerdo a lo dispuesto en el ordinal primero del artículo 62 del Código de Trabajo, porque de ella obtuvo su mayor fuente de ingresos.

A juicio de la Sala, esta prueba de la dependencia económica configura la existencia de la relación laboral entre la empresa aseguradora y el señor Samuels, pero únicamente en los años 1975, 1976, 1977, 1978 y 1979, conforme lo disponen el inciso segundo del artículo 62 y el ordinal primero y el último inciso del artículo 65 del Código de Trabajo. Y esto es así porque la empresa acepta que el señor Samuels hacía personalmente su trabajo (Ver en el expediente administrativo la carta enviada por el representante legal de United of Omaha Life Insurance Company al Jefe del Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social).

Por tanto, esta Sala considera que el acto originario impugnado viola, por indebida aplicación, el literal b) del artículo 2, el artículo 58 y los literales b), c) y d) del artículo 62 del Decreto Ley No. 14 de 1954, y los artículos 62, 140, 238 y 242 del Código de Trabajo, pero sólo en lo que respecta a la condena al pago de las cuotas obrero patronales, prima de riesgos profesionales, segunda partida del décimo tercer mes, recargos e intereses de Ley, correspondientes al período comprendido entre enero de 1980 y mayo de 1981 inclusive, por considerarse que no hay prueba de dependencia económica en ese período entre el señor Rogelio Samuels y UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY. Por tanto, se estima que es ilegal el acto originario impugnado en lo referente a la condena correspondiente a este período, y legal en cuanto al período comprendido entre julio de 1975 y diciembre de 1979 inclusive.

Como las resoluciones impugnadas no contienen un desglose de las sumas que deben cancelarse en cada período, la Sala debe anular la totalidad de estos actos administrativos, pero la Caja de Seguro Social puede expedir una nueva liquidación correspondiente al período comprendido entre julio de 1975 y diciembre de 1979, y exigir a la empresa aseguradora, UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY, que cubra dichas prestaciones.

De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON NULAS, POR ILEGALES la Resolución No. 6852-87 SUB-D.G. de 4 de febrero de 1987 proferida por el Sub-Director General de la Caja de

Seguro Social y las resoluciones que la confirman; y que la empresa aseguradora UNITED OF OMAHA LIFE INSURANCE COMPANY está obligada a pagar a la CAJA DE SEGURO SOCIAL las cuotas obrero patronales, prima de riesgos profesionales, segunda partida del décimo tercer mes, recargos e intereses de Ley, sobre pagos salariales efectuados al señor ROGELIO SAMUELS, correspondientes a los periodos comprendidos entre julio de 1975 y diciembre de 1979 inclusive.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria.

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARIO LUIS LUQUE V., EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO NO. 690 DE 21 DE OCTUBRE DE 1993, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA DEL DISTRITO DE PANAMÁ, Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, SIETE (7) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Mario Luis Luque V., actuando en su propio nombre, ha promovido demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto No. 690 de 21 de octubre de 1993 expedido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

Al resolver sobre la admisibilidad de la demanda presentada, la Magistrada Sustanciadora observa que el demandante no probó ni el agotamiento de la vía gubernativa, ni que ha ocurrido oportunamente a esta Sala, ya que si bien presentó con su demanda copia autenticada del acto originario impugnado, con la constancia de su notificación, y copia autenticada del recurso de reconsideración promovido contra aquél, no presentó copia del memorial, con el correspondiente sello de recibo, mediante el cual solicitó a la funcionaria demandada que certificara acerca de la presentación del recurso en contra del acto administrativo en cuestión y acerca de si a la fecha ha recaído decisión alguna sobre el mismo. Tampoco el demandante solicitó a la Sala, con fundamento en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, que requiera a dicha funcionaria que expida la certificación mencionada.

Como la demanda presentada no cumple con los requisitos previstos en la Ley, no debe dársele curso a la misma, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 31 de la Ley 33 de 1946.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, representada por la Magistrada que suscribe, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por el licenciado MARIO LUIS LUQUE V., para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto No. 690 de 21 de octubre de 1993 expedido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá, y para que se haga otras declaraciones.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria.

=====  
=====

SOLICITUD DE DECLARATORIA DE DESACATO, INTERPUESTA POR EL LCDO. JULIO F. BARBA, EN REPRESENTACIÓN DE LILLIAN HILL DE VELÁZQUEZ, CONTRA EL MINISTRO DE EDUCACIÓN, POR INCUMPLIR LA ORDEN IMPARTIDA POR LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EN AUTO DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1993. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, OCHO (8) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado **JULIO F. BARBA**, en representación de **LILLIAN HILL DE VELÁZQUEZ** ha interpuesto Solicitud de Declaratoria de Desacato contra el Ministro de Educación por incumplir la orden impartida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Auto de 26 de noviembre de 1993.

El peticionario fundamenta su solicitud de esta manera:

- "1. Esa Sala Tercera, al resolver el escrito presentado el 25 de agosto de 1993 por el suscrito, dictó auto de 26 de noviembre de ese mismo año, por el cual se ordena al Ministerio de Educación a reintegrar a la Señora Lillian Hill de Velázquez a su puesto de trabajo dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación.
2. No obstante los términos explícitos del auto en referencia, y de haber sido notificado a la demandada en fecha que excede los cinco días hábiles señalados, la demandada se mantiene en manifiesta rebeldía, que la hace incurrir en flagrante desacato.
3. El artículo 10 de la Ley 33 de 1946, considera como desacato la desobediencia o incumplimiento de las órdenes de ese tribunal y señala las sanciones correspondientes.
4. El desacato a que se hace mérito a la luz de la disposición legal señalada, hace incurso en el mismo al Ministerio de Educación como se ha dicho, por cuyo motivo es procedente tanto la declaratoria impetrada, como la aplicación de las penas a que hubiere lugar".

De la referida solicitud, se le corrió traslado al Ministro de Educación, quien mediante Nota de 14 de septiembre de 1993, contestó lo siguiente:

"... Sin embargo, al comunicarle a la señora de Velázquez que se le asignarían funciones en la Oficina de Control del Taller de Mecánica, que se encuentra ubicado dentro del perímetro