

SALA 3a.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

AUTOS.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES HERRERA.

Demanda interpuesta por el Lic. Carlos A. López, en representación de ELISA VASQUEZ DE LANE, para que se declare ilegales las Resoluciones No. 3575 de 20 de diciembre de 1958 y 4215 del 5 de septiembre de 1959, dictadas por el Departamento de Pensiones y Subsidios; No. 975 de 9 de enero de 1961 dictada por la Dirección General y No. 144 de 27 de febrero de 1961, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

--La Caja de Seguro Social es un organismo creado por el Estado en cumplimiento de las funciones sociales de asegurar "a todo individuo sus medios de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido". (Art. 93 de la Constitución).

--La personería jurídica que confirió la ley a la Caja de Seguro Social no tiene otro ámbito que el de su administración interna; ni la sustrae a su condición de dependencia del Estado, que responde subsidiariamente de "las obligaciones que ella contraiga".

--Los intereses de la Caja de Seguro Social, dependencia del Estado, son los propios de éste.

--Al Procurador Auxiliar, quien asumió todas las funciones que tuvo el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, corresponde la representación de los intereses nacionales y municipales en TODOS los negocios que se sigan ante la Sala 3a. de la Corte Suprema.

--Siendo la Caja de Seguro Social una institución del Estado, sus intereses, que tienen inconfundible carácter nacional, deben ser defendidos ante la Sala 3a. de la Corte por el Procurador Auxiliar.

(Art. 47 de la Ley 33 de 1946).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, tres de mayo de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

Al dársele traslado de este negocio al Procurador Auxiliar, este funcionario presenta "como cuestión previa al trámite", "un pronunciamiento aclaratorio acerca de la si-

tuación jurídica en que está colocada la Caja de Seguro Social como entidad autónoma y descentralizada que es del Estado", con miras a que la Sala resuelva" que la Caja de Seguro Social, representada por su Director General, debe asumir la defensa de sus propios intereses, que son los de los asegurados esencialmente", aplicando por analogía la disposición que permite a los Municipios la defensa de sus intereses.

Razona así dicho funcionario para pedir el pronunciamiento cuestionado:

"Me mueve a hacer esta solicitud el hecho de que la Caja de Seguro Social cuando fué creada por la Ley No. 23 de 1941 se le otorgó Personería Jurídica, indicada en su artículo 40. Esa misma disposición está contenida en el artículo 10. de la Ley 19 de 29 de Enero de 1958 vigente. Además, en virtud del artículo 57 de esta ley 19, se le inviste de la jurisdicción coactiva para el cobro de sus acreencias, con la autorización de promover los juicios correspondientes en los términos expuestos en el mismo, y, según lo dispuesto en el artículo 64 de la misma Ley, goza de "todas las prerrogativas y privilegios concedidos a las demás instituciones oficiales".

"Es mi parecer, Honorables Magistrados, que si la Caja de Seguro Social es una Institución autónoma y descentralizada, que tiene como Representante Legal al Director General y que como tal puede ser demandante y demandada, agregándole a éste la circunstancia de estar investida de la jurisdicción coactiva, con el goce de todas las prerrogativas y privilegios concedidos a las demás entidades públicas, es mi parecer, repito, que la Caja de Seguro Social, representada por su Director General, debe asumir la defensa de sus propios intereses, que son los de los asegurados esencialmente.

"Es cierto que la representación de los intereses nacionales y municipales corre a cargo del respectivo Agente del Ministerio Público, según el contenido del artículo 47 de la ley 33 de 1946, referente a la Sala de lo Contencioso Administrativo, pero también me parece, según el mismo artículo, que si los Municipios, que son entidades autónomas, pueden constituir apoderados, por analogía y extensión la Caja de Seguro Social, Institución autónoma y descentralizada, también podría comparecer en juicio mediante apoderado. No está demás exteriorizar un caso que pudiera ocurrir, no un tanto hipotético, como es el que sería que la Caja, por apremios en sus finanzas, se viera obligada a requerir judicialmente al Estado sus acreencias; entonces, quién representaría a la

Nación si no es el Agente del Ministerio Público respectivo que por Ley está obligado a su defensa? Ante esta situación, los intereses de la Caja de Seguro Social estarían defendidos por un apoderado nombrado por su representante Legal, lo que evitaría un conflicto en lo que respecta a la Representación Judicial.

"Es evidente la existencia de un vacío o laguna, que dentro de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 33 de 1946, la Sala que os dignamente integráis podría llenar estatuyendo una disposición normativa al respecto para casos similares".

Para resolver se considera:

La Caja del Seguro Social fue creada por la Ley 23 de 1941 en desarrollo del artículo 93 de la Constitución que reza: "El Estado creará instituciones de asistencia y de previsión sociales".

El artículo 40. de la citada Ley 23 dispone:

"Créase la Caja de Seguro Social, como un organismo de previsión social, con personería propia, para los fines y objetos que esta Ley establece. El Estado será responsable subsidiariamente del cumplimiento de las obligaciones que la Caja del Seguro Social contraiga de acuerdo con esta Ley.

"Parágrafo: El Poder Ejecutivo contratará los servicios de actuarios o técnicos de reconocida probidad, a fin de que hagan un estudio completo de la materia objeto de esta Ley.

"Basado en el informe que le sea rendido, el Poder Ejecutivo dictará los decretos reglamentarios en desarrollo de ellas, a fin de que la Caja de Seguro Social comience a funcionar a la mayor brevedad posible.

El artículo 21 de la misma Ley 23 dispone que "la dirección y administración de la Caja de Seguro Social estará a cargo de un Gerente que será nombrado por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea Nacional, y de una Junta Directiva integrada así: El Ministro de Hacienda y Tesoro, quien la presidirá; el Gerente del Banco Nacional y tres Directores Principales; quienes con sus respectivos suplentes, serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Asamblea Nacional".

La composición de esa Junta Directiva fue modificada por el artículo 12 del Título II del Decreto-Ley 14 de 1954, la que a su vez lo fue por el artículo 20. de la Ley 19 de 1958, que estatuye que será integrada por el Ministro de Hacienda y Tesoro, el Gerente del Banco Nacional, un Médico que en ningún caso será empleado de la Caja del Seguro Social; un Representante de los em-

pleados particulares; un Representante patronal; un Representante de los empleados públicos y un Representante de los obreros. Todos esos representantes serán nombrados por el Organó Ejecutivo. Además, el Contralor General de la República o el Sub-Contralor General, "podrán asistir a las sesiones de la Junta Directiva con las mismas prerrogativas de los otros Directores, pero sin derecho a voto". Tanto los Directores principales como sus suplentes nombrados por el Organó Ejecutivo están sujetos a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Y según el artículo 22 ibidem, "El Poder Ejecutivo, por razones de ineptitud o de incapacidad comprobada, podrá remover al Gerente de su cargo, sometiendo tal decisión a la consideración de la Asamblea Nacional. Si se encontrare en receso la Asamblea, lo someterá a la consideración del Consejo de Gabinete, para cuya decisión será necesario el concepto favorable de la mayoría de la Comisión Permanente de que trata el artículo 79 de la Constitución Nacional",

Como se ve, la Caja de Seguro Social es un organismo que creó el Estado en cumplimiento de las funciones sociales de asegurar "a todo individuo sus medios de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido" que le impone el artículo 93 de la Carta. Siendo ello así, la personería jurídica que a la Caja le da la Ley, tiene como ámbito solamente su administración interna, sin que por ello deje de ser una dependencia del Estado, que "es responsable subsidiario del cumplimiento de las obligaciones que ella contraiga". Por tanto, los intereses de la Caja del Seguro Social son los propios del Estado.

No es ese el caso de los Municipios que derivan su autonomía de la misma Constitución y que gobiernan sus respectivas comprensiones distritoriales mediante Acuerdos que dictan los Consejos Municipales elegidos directamente por el pueblo, sujetos tan sólo a la Constitución y a la Ley. De allí que se explique la diferencia que hace la Ley entre intereses nacionales y municipales y que haga la salvedad exclusiva de que los Municipios, precisamente por ser autónomos, pueden designar apoderados que los defiendan, sujetos a la asesoría del Procurador Auxiliar.

La facultad que a la Corte otorga el artículo 15 de la Ley 33 de 1946, que es a la que apela el Procurador Auxiliar para que en ejercicio de ella se disponga "por analogía y extensión", como se concede a los Municipios, que la Caja del Seguro Social puede asumir la defensa de sus propios intereses, se circunscribe a los "actos previstos en el artículo 13 de dicha Ley, entre los cuales no está comprendida la de modificar la norma o la de crear por analogía disposiciones distintas a las consignadas en ella.

El artículo 47 de la Ley 33 de 1946 es del siguiente tenor:

así: "El artículo 103 (de la Ley 135 de 1943) quedará

"El Fiscal tendrá la representación de los intereses nacionales y municipales en todos los negocios contencioso administrativos que se siguen en el Tribunal. Sin embargo, los Municipios pueden constituir los apoderados que bien tengan para defender sus respectivos intereses en los juicios municipales, pero sujetos tales apoderados a la asesoría del Fiscal".

"En los casos de conflictos entre la Nación y el Municipio, el Fiscal defenderá los intereses de la primera y el Personero Municipal defenderá los del Municipio, el cual podrá contratar los servicios de un abogado que lo represente también, pero sujeto a la asesoría del Personero". (art. 48).

Las normas transcritas son claras: Al Procurador Auxiliar, que es quien ejerce las funciones del Fiscal del antiguo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, corresponde la representación de los intereses nacionales y municipales en TODOS los negocios que se sigan ante la Sala de lo Contencioso de la Corte. Siendo la Caja del Seguro Social una institución del Estado, sus intereses, que son de carácter nacional, deben ser defendidos por el Procurador Auxiliar por disponerlo así la Ley.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso, representada por el suscrito Magistrado, NIEGA lo solicitado por el Procurador Auxiliar y mantiene su providencia de seis de Abril pasado. Vuelva este negocio al Procurador Auxiliar para que emita concepto.

Cópiese y notifíquese.

(fdos.) Luis Morales Herrera.- Carlos V. Chang, secretario.