

Panamá, 6 de octubre de 2000.

Profesor

Juan A. Jovane

Director General de la Caja de Seguro Social.

E. S. D.

Señor Director General:

A continuación le brindo respuesta a su interrogante, referente a la interpretación y aplicación del artículo 72 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970 relacionado a la cobertura a favor de los trabajadores del "Riesgo Profesional". Su consulta está contenida en su Nota identificada D.G.-N-206-00, de fecha 31 de julio del 2000, la cual he recibido el 2 de agosto del 2000.

La consulta específica.

En su comunicación específicamente se pregunta lo siguiente:

"... acudimos a su despacho a solicitar su criterio en el sentido de que nos permita dirimir cuál sería el criterio más preciso para adjudicar esta competencia (se refiere a la competencia para sancionar a las empresas que por falta de prevención, se pongan en riesgo la vida o salud de sus operarios) de manera que se pueda solicitar el auxilio ejecutivo que alude la norma comentada (esta norma es el artículo 72 del Decreto de Gabinete 68 de 1970)"

La opinión del consultante.

El funcionario consultante es del criterio que "la competencia debe recaer sobre la autoridad de policía directamente vinculada a la actividad productiva de tal manera, que si el riesgo profesional no está debidamente asegurado y está directamente vinculado ya sea aspectos sanitarios sería la policía sanitaria, si es por actividad peligrosa en edificación ruinoso o peligrosa, sería el Municipio y así

sucesivamente se acudir  a la acci3n de tutela de la autoridad más pertinente a la actividad principal".

Criterio de la Procuradur  de la Administraci3n.

Supuestos de derecho.

En el centro de su "consulta" resaltan algunos temas que de obligatorio deberán ser abordados en el presente dictamen. Estos temas son: qué se entiende por riesgo profesional y su incidencia en la vida laboral; las competencias públicas relacionadas a los riesgos profesionales que deben cubrir las empresas e instituciones del Estado; y la naturaleza jurídica de poder de policía administrativa, y las implicaciones respecto de su inaplicaci3n de parte de las autoridades.

1. Qué se entiende por riesgo profesional

Los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, establece a este respecto lo siguiente:

"ARTICULO 2- Se entiende por Riesgos Profesionales los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores a causa de las labores que ejecutan de un patronato.

Para efectos de este Seguro accidente de trabajo es toda la lesi3n corporal perturbaci3n funcional que el trabajador sufra, sea en la ejecuci3n, con ocasi3n o por consecuencia del tr bajo, y que dicha perturbaci3n sea producida por la acci3n repentina o violenta de una causa exterior, o del esfuerzo realizado.

Parágrafo: Para los efectos del presente titulado se considerará como trabajadores a los empleados públicos".

"Artículo 3.- También se considerará accidente de trabajo que sobrevenga al trabajador:

- a) En la ejecuci3n de 3rdenes del patronato o en la prestaci3n de un servicio bajo la autoridad de éste, aun fuera del lugar y horas de trabajo.
- b) En el curso de interrupciones del trabajo, así como antes y después del mismo, si el trabajador se hallare, por raz3n de sus obligaciones laborales en el lugar de trabajo o en locales de la empresa, establecimientos o explotaciones.

- c) Por acción de tercera persona o por razón intencional del patrono o de un compañero durante la ejecución del trabajo.

En estos casos se estará a lo que disponen los artículos 215 y 216 respecto a la responsabilidad y al resarcimiento del daño según el Capítulo II del Título XVIII del Código de Trabajo, o según el derecho común; y

- d) El que ocurra al trabajador al trasladarse de su domicilio al lugar en que se desempeñe su trabajo o viceversa".

"Artículo 4- No se considerará accidente de trabajo para efectos del presente Decreto de Gabinete en este Seguro:

- a) El que fuere provocado intencionalmente por el trabajador.
- b) El que fuere producido por culpa grave del trabajador, considerándose como tal la desobediencia comprobada de órdenes expresas, el incumplimiento culposo o manifiesto de disposiciones del Reglamento de Prevención de Riesgos Profesionales y de seguridad e higiene industriales y la embriaguez voluntaria, a no ser que en este caso el patrono o su representante le hayan permitido al trabajador el ejercicio de sus funciones, o cualquier otra forma de narcosis".

"ARTICULO 5.- Para efectos del Seguro de Riesgos Profesionales se considerará enfermedad profesional todo estado patológico que se manifieste de manera súbita o por evolución lenta a consecuencia del proceso de trabajo, o debido a las condiciones específicas en que éste se ejecute.

Para los fines del presente artículo, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social adoptará la lista de enfermedades profesionales la cual podrá posteriormente accionar o modificar".

"ARTICULO 6- También se entenderá como Riesgo Profesional toda lesión, enfermedad, perturbación funcional o agravación, que sufra posteriormente el trabajador como consecuencia del accidente de trabajo o enfermedad profesional, de que haya sido víctima, de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores.

Cuando las consecuencias de un Riesgo Profesional se agravaren por una enfermedad o lesión que haya tenido la víctima con anterioridad al hecho o hechos causantes del mismo, se considerará dicha reagravación, para los efectos del presente Decreto de Gabinete, como resultado directo del riesgo profesional ocurrido, e indirecto de la enfermedad o lesión".

- La incidencia de los Riesgos Profesionales en la vida laboral

Según se desprende de las normas citadas, las causas de riesgo profesional en Panamá son por tres razones: por enfermedad profesional, por enfermedad de trabajo y por accidente de trabajo. Veamos.

Las enfermedades profesionales.

En la vida laboral, los riesgos profesionales, por ocasión directa del trabajo específico (las llamadas enfermedades profesionales), se presentan en el ambiente de trabajo por ocasión de agentes físicos como radiodermatitis de los radiólogos, por acción repetida de los rayos x, la sordera, producida por ruidos continuos o intermitentes; por agentes químicos como saturnismo, que afectan a quienes procesan el plomo, en los tipógrafos, pintores, etc.; por agentes biológicos como la micosis que afecta a quienes trabajan manejando madera y paja, y es producida por hongos incrustados en la misma. Así pues, para que se configure este tipo de enfermedades como objeto de Riesgo Profesional, deben producirse por ocasión directa de las condiciones específicas en que se ejecuta el trabajo o la labor determinada.

La enfermedad de trabajo.

Dada la descripción tan genérica del riesgo cubierto por enfermedades de trabajo, parece claro que en nuestra legislación las enfermedades de trabajo integran a las llamadas enfermedades profesionales. Por ello, se podría decir que al establecerse en el artículo cinco (5) del Decreto de Gabinete 68 de 1970 que "se considera enfermedad profesional todo estado patológico que se manifieste de manera súbita o por evolución lenta a consecuencia **del proceso de trabajo**, o debido a las condiciones específicas en que éste se ejecute", otra causa de riesgo profesional es la llamada enfermedad de trabajo, que no se refiere directamente a una profesión específica; sino que sobreviene por el hecho de realizar un trabajo genérico. Un ejemplo de ello es la enfermedad conocida como la artritis reumatisal en donde por trabajar en un ambiente frío-húmedo, a cualquier persona, generalmente a los hombres que trabajan a la interperie o tienen que permanecer en el agua o en lugares bastante húmedos, con independencia de lo

que hagan. Según LEÓN LATES, citado por OWALDO CETINA VARGAS¹, los ejemplos más comunes de este tipo de riesgo son, la tuberculosis, las manifestaciones tardías de sífilis, las enfermedades del corazón, de las arterias y de las venas (arterioesclerosis, aortitis, várices, flebitis), las hernias de debilidad, las desviaciones de la columna vertebral, las artritis y espondilitis crónicas, los trastornos del oído, las neuralgias y neuritis, etc. En síntesis, estas enfermedades son dolencias comunes que pueden producirse con ocasión de un trabajo, sin que su origen esté directamente relacionado a ese trabajo o labor específica.

Los accidentes de trabajo.

El accidente de trabajo es todo suceso imprevisto repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca al trabajador una lesión orgánica o perturbación funcional permanente o pasajera y que no haya sido provocada deliberadamente por la víctima. Es por ello, un hecho anormal, inopinado e imprevisto, que produce una lesión traumática o alteración funcional (daño corporal) en razón de realizarse un trabajo o labor particular.

Se califica al accidente de trabajo como un riesgo profesional y por ello, se debe indemnizar al trabajador que por razón del oficio sufre un daño corporal. Es decir, que la indemnización debe provenir de quien recibe algún provecho o utilidad por el trabajo: el patrono, *ubi emolumentum, ibi onus esse debet* (donde está la utilidad debe estar la carga). No obstante el patrono difiere este gasto indemnizatorio al precio del bien o servicio, y el consumidor final es quien termina pagado tal gasto. Ello ya que al tener, el patrono, de obligatorio que acogerse al seguro colectivo sobre riesgos profesionales, el riesgo por accidente está cubierto.

2. Las competencias públicas relacionadas a los riesgos profesionales que debe cubrir las empresas e instituciones del Estado.

1. ¿Qué personas se vinculan especialmente a la vigilancia de las obras de seguridad industrial?

Hay trabajos íntimamente relacionados a exposiciones o riesgos de enfermedades profesionales, de trabajo o accidentes. Entre estos trabajos se encuentran los relacionados a enfermedades como las hernias, pie plano, lumbago, etc.

En el caso de las hernias, es frecuente ver estas alteraciones o enfermedades de trabajo en trabajadores como los cargadores de bultos en empresas de gran distribución y venta de mercadería, como las establecidas en la

¹ Cetina Vargas, Oswaldo, Derecho Integral de Seguridad Social., Universidad Externado de Colombia., 1986., Página 381.

Zona Libre de Colón; en general trabajadores encargados de movilizar bultos pesados como oficio permanente.

En cuanto al pie plano, esta enfermedad está vinculada con los trabajadores que desempeñan labores en donde deben permanecer mucho tiempo de pie, como el caso de los vendedores en los comercios, sobre todo, en las épocas navideñas.

Hay otro tipo de agentes que producen enfermedades profesionales que, luego de su vinculación con las actividades de producción y comercialización; podrían dar un indicador específico de la actividad pública que los controla. Veamos:

- El carbón incide sobre los veterinarios, matarifes, carniceros, cuidador de ganado, curtidores, trabajadores que manipulen despojos de animales o se ocupen de su carga o transporte.
- Actinomicosis incide en los panaderos y reposteros o trabajadores que manipulen harina de trigo, cebada, avena o centeno.
- Tétanos. Cuidadores de ganado y carniceros.
- Tuberculosis. Médicos, enfermeras, mozos de anfiteatros, sopleteros, etc.
- Silicosis. Trabajadores de fábricas de cemento y cerámica.
- Siderosis. Pulidores de pisos, torneros de hierro, herreros.
- Oftalmia Eléctrica. Electricistas.
- Esclerosis de Oído Medio. Trabajadores de talleres de mecánica, tractoristas.
- Intoxicaciones ocasionadas por amoníaco en el que se ven involucrado fabricantes de hielo; por ácido fluorhídrico en el que se implica a los grabadores; por sulfuro de carbono, trabajadores y manipuladores de aceites y grasa; por ácido cianhídrico, fotógrafos; por carburos de hidrógeno, trabajadores que manipulan derivados del petróleo.
- Calambres profesionales, escribientes, telegrafista, pianistas.
- Ántrax, veterinarios cualquier trabajador que manipule lana, pelo, pieles, cuero.
- Brucelosis, ordeñadores.
- Rabia, cuidadores de perros.
- Infecciones debido a hongos, como monilias (levaduras) frecuentes en fruteros, cocineros y panaderos; dermatofitos, sombrereros, barberos, paleteros, etc.; esporotricofitos y blastomices, frecuentes en horticultores.
- Infecciones por parásitos como pedículos frecuentes en trabajadores de maíz, arroz y otros granos; Demodez Follicorum y Sarcoptes

Scabei, frecuente en cuidadores de animales.

3. Naturaleza jurídica de poder de policía administrativa, y las implicaciones respecto de su inaplicación de parte de las autoridades

1. Naturaleza jurídica de poder de policía.

El Poder de Policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración Pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

La función de policía ha sido dividida en tres formas o modalidades: la policía legislativa (el llamado poder de policía), por medio del cual se dictan las normas generales y especiales tendientes a reglamentar las libertades y derechos individuales, está a cargo del Poder Legislativo; la policía judicial y la policía administrativa propiamente tal.

La actividad de policía más conocida es la policía judicial² y tiene un campo de acción muy restringido, en el sentido de ser un auxiliar de la justicia judicial, particularmente en materia penal y civil. Se tiene en esta esfera la comprobación de hechos y a la determinación de autores o responsables, y a la imposición de sanciones. Legalmente le corresponde esta función al Presidente de la República, los Gobernadores, Alcaldes y Corregidores y Jueces Nocturno.

Finalmente la policía administrativa, ha sido definida como la actividad pública que ésta despliega en ejercicio de sus propias potestades, para garantizar el mantenimiento del orden público, del interés público mediante diversas formas de compulsión sobre los particulares. Esta forma de ejercicio policivo es ejercido en realidad en el orden nacional por todos los funcionarios de mando y jurisdicción del Poder Ejecutivo, es decir, Ministros y Jefes de Direcciones administrativas, como delegatarios del Presidente de la República, en sus sectores específicos; los inspectores de trabajo y los funcionarios de vigilancia y control de los Ministerios e Instituciones Descentralizadas.

La policía administrativa según este concepto, que en realidad es del autor argentino Héctor Jorge Escola³, aparece caracterizada por las siguientes notas esenciales:

² La Jurisdicción de policía de naturaleza penal se produce cuando se trate de contravenciones que violan una norma protectora de un precepto penal, sin afectar el derecho mismo, pero que conllevan la amenaza de un daño.

³ Ver Escola, Héctor Jorge., El interés Público., Editorial Depalma., Buenos Aires., 1998., Pagina 189.

1. Es una actividad integrada por un conjunto de hechos, actos y procedimientos, realizados por la administración en forma concreta, inmediata, continua, práctica y que puede ser espontánea, a fin de alcanzar los fines de la ley.
2. Como tal actividad está subordinada al cumplimiento de la ordenanza legal.
3. Se le pone en práctica en procura del interés general.
4. Es una actividad de limitación o restricción de los derechos y libertades individuales, fundada en la ley, y que utiliza como principal pero no exclusivo medio técnico de coacción.
5. La administración en su ejercicio no debe excederse pero no puede dejar de realizarla.

Así las cosas el Estado ejerce sobre los habitantes el poder de policía de seguridad, salubridad, moralidad, financiero, profesional y ecológico. Y la obligación del servicio de policía de seguridad se satisface con aplicar la diligencia y la previsión adecuada a las circunstancias de tiempo y lugar.

El poder policía pues, se extiende a toda la vida del ser humano ya que su protección no se agota a lo establecido en el Derecho Público, sino que se aplican al sector privado, y en consecuencia se integran al derecho de familia, agrario, etc. Asimismo están sometidos a la vigilancia policial el comercio, el ejercicio de las profesiones y, en general, todas las actividades que trascienden al público. Además como la salud es un estado de la persona, también tiene relación con el derecho policivo, las reglas de seguridad social y laboral. Es en este campo en donde se plantea la Consulta por ello, nos detendremos en él.

Implicaciones respecto de su inaplicación de parte de las autoridades

¿Porqué es grave que las autoridades no cumplan con el ejercicio del poder de policía? O ¿Qué implicaciones tiene el no ejercer el poder policíal?

Las consecuencias son de dos vías:

1. El deficiente o indebido ejercicio del "poder de policía" estatal, sea por omisión, precariedad de la prestación del servicio, o inclusive por su accionar abusivo, puede hacer nacer su **responsabilidad civil**.
2. Cuando el poder de policía aparece omitido, o ejercido de modo

insuficiente, esa falta o mal ejercicio hace encuadrar a la conducta de sus agentes dentro del campo de la ilicitud penal.

Además, si así no ocurriera, si la finalidad de resguardo del bienestar general por medio de la exigencia de las medidas de seguridad laboral, no fueran detectables con claridad, la actividad de policía laboral no estuviese justificada ni podría considerarse legítima: estaría sectorizada, sería discriminatoria, y podría a lo sumo beneficiar a unos: los propietarios de los medios de producción, con detrimento de todos los demás; los trabajadores en riesgo industrial. Por ello, los trabajadores estarían concurriendo a afrontar una actividad que no es de interés público.

La omisión administrativa en el caso concreto consultado sería tanto como no tomar las medidas preventivas de inspección y evolución de las obras y las condiciones que se realizan con desmedro de las disposiciones de seguridad laboral. En igual medida, la omisión sería tanto como no sancionar a las empresas que una vez comprobada su puesta en peligro de la seguridad de los obreros, se reitera en tal conducta dañosa.

En este sentido, se afirma que la actividad administrativa omisiva no tiene necesariamente que causar daño o ser culposa, para que se configure como causal de responsabilidad. Simplemente basta con que no se hayan realizado las inspecciones adecuadas y que se configure el accidente de trabajo o se potencie la enfermedad profesional o de trabajo. En este sentido afirma el maestro argentino Mosset Iturraspe, ... que "la antijuricidad de la omisión, al igual que la del obrar activo, debe resolverse per se, sin recurrir a los ingredientes de la "culpa" o del "daño", ya que hay ...comportamientos a la vez dañosos y culpables que están acordes con el ordenamiento jurídico, que son lícitos".

Y es que, las omisiones antijurídicas productora de responsabilidad administrativa es la resultante de toda transgresión a una obligación jurídica de obrar que abarca los deberes legales y los impuestos por las buenas costumbres, la buena fe y el orden público. Ahora bien, la omisión puede ser antijurídica por "ilicitud" -en el sentido de no hacerse lo que la ley ordena- y además por ser abusiva.

La Corte Suprema de Justicia de Argentina ha dicho en el caso "Zacarías" : "Quién contrae la obligación de prestar un servicio público, lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que ha sido establecido, y es responsable de los perjuicios causados por su incumplimiento o ejecución irregular ". -"La actividad de los órganos, funcionarios y agentes del Estado, realizada para el desenvolvimiento de los fines de la entidad de las que dependen, ha de ser

considerada propia de éste, el que debe responder de modo principal y directo por sus consecuencias dañosas".

Expresa López Cabana que cuando el poder de policía aparece omitido, o ejercido de modo insuficiente, excesivo o abusivo, esa falta o mal ejercicio hace encuadrar a la conducta de sus agentes dentro del campo de la ilicitud. Agrega, "En definitiva: el mero lícito y regular ejercicio del poder de policía no genera responsabilidad del Estado que se debe, en cambio, hacer cargo de los menoscabos que reciba el habitante, cuando su ejercicio es irregular".

En virtud de lo antedicho, la jurisprudencia da cuenta de formas de responsabilidad, por ejemplo, por el cierre indebido de establecimientos en ejercicio irregular de la policía local; tolerancia o convalidación de deficiencias comprobadas en estadios de un club deportivo que causaron un grave accidente; no controlar del cumplimiento por parte de una empresa de transporte público de pasajeros, de los requisitos para otorgar la concesión del servicio ni de la prestación del mismo, teniendo facultad sancionatoria hasta decretar la caducidad de la concesión por incumplimiento de las normas, por insolvencia del autorizado y por falta de seguro; deficiencia en el control de seguridad en las instalaciones o juegos de un parque de diversiones, etc.

También se ha dicho que "Constituye abstención ilícita la conducta de las oficinas de control edilicio municipal que, en una obra comenzada con evidentes transgresiones (iniciada sin autorización y luego clausurada), se limitaron a operar administrativamente, sin encarar la actividad que venía impuesta por la naturaleza del local. El Estado -en el caso el municipio en el ámbito de la seguridad en materia edilicia- si bien ejerce el poder de policía como una actividad lícita, debe asumirla como un deber. De lo que se sigue que el incumplimiento de tal deber, omitiendo la ejecución mínima exigible para evitar daños a los administrados, torna en ilícita la abstención".

2. El poder de policía sancionador aplicable a la materia de los Riesgos Profesionales.

El poder punitivo de la Administración, en funciones policivas, relacionado al cumplimiento de las normas de seguridad industrial y laboral, tiene su conclusión en el artículo 72 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de mayo de 1970, en donde se establece que, las autoridades correspondientes, deben adoptar la medidas extremas de ordenar la paralización de los trabajos riesgosos para la salud e integridad física de los trabajadores, veamos:

"Artículo 72.- Las autoridades correspondientes, a requerimiento de la Caja de Seguro Social, procederán de inmediato a ordenar la paralización de los trabajos si los empleados que lo realizan no están debidamente asegurados".

Sobre, lo mismo el artículo 75, establece el monto dinerario que se le podrá imponer al patrono que no cumpla con las normas de seguridad laboral, Veamos:

"Artículo 75.- El patrono que en cualquier forma tratare de burlar los efectos de este Decreto de Gabinete sufrirá multa de diez mil balboas".

Este equilibrio entre la defensa de la seguridad del trabajador frente a las necesidades de la industria, se consigue mediante varios métodos, como son la zonificación del territorio, dentro de la cual las industrias peligrosas se ubican en determinadas regiones en donde causen un mínimo de daños; el uso de modernos aparatos, como filtros y otros, que eviten la polución del aire, y del agua. Y solamente, cuando ninguno de estos métodos pueda remediarse el mal, podrá llegarse al recurso extremo del cierre definitivo de la fábrica peligrosa para el ritmo normal de la salud y bienestar de los habitantes o la construcción insegura.

Todas esas medidas deben graduarse con la mayor prudencia en cada caso concreto, "limitándose a lo estricto necesario y guardando una proporcionalidad entre el medio escogido y el fin por obtenerse".

También cabe concluir que los medios que pueden utilizar las autoridades administrativas de policía, son entre otros, el hacer las investigaciones tendientes a probar que en la empresa se está poniendo el riesgo la seguridad personal de los trabajadores, multar a los infractores, previo llamado de atención, y si se mantiene la negligencia y el riesgo; la suspensión de las obras.

Tratándose de reglamentos, la doctrina tiene establecido que las limitaciones al poder de policía están dadas en función de las garantías de la persona humana, de los derechos del individuo y de la razonabilidad de la actividad policiva.

La razonabilidad del poder de policía apunta hacia la búsqueda de los medios adecuados al fin que se persigue; es decir, que el poder de policía, a fin de lograr su cometido, debe emplear los medios más eficaces y aptos de que disponga, en modo que pueda conciliar el respeto máximo a los derechos de los trabajadores y a la satisfacción de las necesidades comunes. La razonabilidad en la

reglamentación, entonces, debe guiarse por la adecuación al fin propuesto, la proporcionalidad entre el medio y el fin perseguido y su limitación, especialmente en el tiempo.

Conclusión.

Creo acertada su opinión en el sentido de que una vez que la Caja de Seguro Social le dé aviso a la o las instituciones públicas directamente relacionadas con la actividad industrial, comercial o de gestión administrativa, público o privada, respecto de la violación o simple puesta en peligro de la salud laboral; son estas instituciones y no la Caja las obligadas a sancionar a la empresa o empresas públicas o privadas responsables.

Ahora bien a las instituciones que deben tomar la medida de sanción económica o de suspensión de las obras debe tener presente que, la libertad de empresa es uno de los más importantes cimientos de la sociedad capitalista, dejando a la policía la obligación de vigilar su libre ejercicio; lo que obliga a ponderar bien si la medida de suspensión de las obras puede real y efectivamente hacer que se cumpla con el derecho previsional del riesgo profesional.

Lo antedicho no opta para dejar de tomar las medidas de policía necesarias. No cabe duda que se tiene que actuar, lo importante es ponderar bien la sanción, su oportunidad y efectividad⁴. Pues lo contrario, es decir, la inacción administrativa, conllevaría a una concepción absurda del derecho de policía y del servicio público.

Es decir, que si bien la implantación de esta medida de policía debe hacerse con suficiente cuidado y la necesaria profundización investigativa, ya que, si es raro encontrar violaciones groseras y manifiestas, puede suceder que existan graves trasgresiones encubiertas, que pueden escapar a una consideración superficial o apresurada. Esto implica que impere el principio de razonabilidad, en la imposición de la medida de ordenar la paralización de los trabajos. Es decir, que haya una justa adecuación, en un ponderado equilibrio y proporción entre los motivos y los fines de la actividad de policía sancionatoria, resultante de la ley, y los medios puestos en juego para alcanzarlos (la sanción de cierre o suspensión de las obras), de modo que esto no aparezca como no vinculados con la circunstancia de puesta en peligro de la salud de los trabajadores, que los motivan.

⁴ En este sentido hay que recordar que para juzgar la actividad que el Estado debe asumir, a través de las autoridades, debe estarse a la razonabilidad y proporcionalidad de su ejercicio, en relación con los fines perseguidos, con exclusión de toda arbitrariedad.

reglamentación, entonces, debe guiarse por la adecuación al fin propuesto, la proporcionalidad entre el medio y el fin perseguido y su limitación, especialmente en el tiempo.

Conclusión.

Creo acertada su opinión en el sentido de que una vez que la Caja de Seguro Social le dé aviso a la o las instituciones públicas directamente relacionadas con la actividad industrial, comercial o de gestión administrativa, público o privada, respecto de la violación o simple puesta en peligro de la salud laboral; son estas instituciones y no la Caja las obligadas a sancionar a la empresa o empresas públicas o privadas responsables.

Ahora bien a las instituciones que deben tomar la medida de sanción económica o de suspensión de las obras debe tener presente que, la libertad de empresa es uno de los más importantes cimientos de la sociedad capitalista, dejando a la policía la obligación de vigilar su libre ejercicio; lo que obliga a ponderar bien si la medida de suspensión de las obras puede real y efectivamente hacer que se cumpla con el derecho previsional del riesgo profesional.

Lo antedicho no opta para dejar de tomar las medidas de policía necesarias. No cabe duda que se tiene que actuar, lo importante es ponderar bien la sanción, su oportunidad y efectividad⁴. Pues lo contrario, es decir, la inacción administrativa, conllevaría a una concepción absurda del derecho de policía y del servicio público.

Es decir, que si bien la implantación de esta medida de policía debe hacerse con suficiente cuidado y la necesaria profundización investigativa, ya que, si es raro encontrar violaciones groseras y manifiestas, puede suceder que existan graves trasgresiones encubiertas, que pueden escapar a una consideración superficial o apresurada. Esto implica que impere el principio de razonabilidad, en la imposición de la medida de ordenar la paralización de los trabajos. Es decir, que haya una justa adecuación, en un ponderado equilibrio y proporción entre los motivos y los fines de la actividad de policía sancionatoria, resultante de la ley, y los medios puestos en juego para alcanzarlos (la sanción de cierre o suspensión de las obras), de modo que esto no aparezca como no vinculados con la circunstancia de puesta en peligro de la salud de los trabajadores, que los motivan.

⁴ En este sentido hay que recordar que para juzgar la actividad que el Estado debe asumir, a través de las autoridades, debe estarse a la razonabilidad y proporcionalidad de su ejercicio, en relación con los fines perseguidos, con exclusión de toda arbitrariedad.

A juicio de esta organización consultiva, el ordenamiento jurídico panameño le atribuye a la Caja de Seguro Social la competencia de conocer e investigar las infracciones relacionadas al cumplimiento de las normas de seguridad laboral; con preferencia a todos los demás órganos, en línea horizontal (es decir respecto de las demás instituciones de igual grado). No obstante, la ley (el Decreto de Gabinete N° 68 de 1970) le atribuye a todo los entes públicos la competencia de actuar, por medio de sanciones de orden policivo, en contra de los que sean señalados por el Caja de Seguro Social, como infractores de tales normas de seguridad. Esta función sancionadora por ser irrenunciable, es decir, obligatoria; debe ser cumplida por todos los estamentos que detecten, el incumplimiento de esas normas protectoras del trabajador oficial y particular.

Por ello, consideramos que lo conveniente sería que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social reglamentara y publicara en la Gaceta Oficial una Resolución en donde se contengan las normas que desarrollarían lo establecido en el artículo 72 el Decreto de Gabinete N° 68 de 1970, en el sentido de señalar en forma clara y determinante el deber y responsabilidad que tienen las autoridades respectivas en los casos en que la Caja de Seguro Social le requiera el paralizar los trabajos de una obra, cuando se haya percatado que los trabajadores no están asegurados.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, me suscrito de usted,

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.