

VICTOR L. BENAVIDES P.
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA MOIRA GORDÓN, ACTUANDO EN VIRTUD DE PODER OTORGADO POR ARNULFO ESCALONA ÁVILA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 055-2001, DICTADA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE FEBRERO DE DOS MIL SEIS (2006).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Winston Spadafora Franco
Fecha: 23 de Febrero de 2006
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 732-03

VISTOS:

La licenciada Moira Gordón, actuando en virtud de poder otorgado por ARNULFO ESCALONA ÁVILA, en su condición de Representante Legal y Presidente de la Junta Directiva del Fondo de Inversión Social, Organismo Ejecutor del PROYECTO Y DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, acción contenciosa-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 055-2001 de 18 de enero de 2001, actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La pretensión del demandante se encamina a obtener la nulidad de la Resolución No. 055-2001 de 18 de enero de 2001, mediante la cual el Director General de la Caja de Seguro Social condenó al PROYECTO Y DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE, al pago de B/.20,783.61 en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales y recargos de Ley.

Las sumas dejadas de pagar fueron detectadas a raíz del examen de los libros de contabilidad, comprobantes de pago, planillas y demás documentos de la empresa, de cuyo examen determinó la Caja de Seguro Social, que el patrono PROYECTO Y DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE omitió declarar, durante el período comprendido entre mayo a julio de 1999, ciertas sumas de dinero en concepto de salarios pagados a favor de sus trabajadores, y que no fueron reportados a la Caja de Seguro Social por haberse calificado como "servicios especiales" y "honorarios profesionales".

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

El recurrente arguye que el acto impugnado ha infringido las siguientes normas:

Los artículos 1132 y 1134 del Código Civil, que establecen que para interpretar los contratos se estará al sentido literal de sus cláusulas, y que no deberán entenderse comprendidos en los contratos, cosas distintas de aquellas que los contratantes se propusieron contratar.

Los artículos 35-B; 31; 58 y 66-A del Decreto Ley 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguros Social. Estas normas establecen que los patronos o empleadores estarán obligados a deducir del salario o sueldo de sus trabajadores, las cuotas obrero-patronales, mismas que deberán ser pagadas dentro de los quince días siguientes al mes que corresponda, y que constituyen una de las fuentes de ingreso de la Caja de Seguro Social para cubrir los programas de enfermedad, maternidad, invalidez, vez y muerte, y los gastos de administración que estos riesgos ocasionan.

De acuerdo al impugnante, estas normas han resultado infringidas, básicamente porque a partir del 1º de abril de 1999, los trabajadores del PROYECTO Y DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE, fueron contratados por el Patrono FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL (FES), mediante contratos por "Servicios Especiales" y por "Servicios Profesionales", los cuales fueron refrendados por la Contraloría General de la República.

Asimismo destaca, que en dichos contratos se establecía que por la naturaleza de los servicios pactados, sus honorarios no estaban sujetos a deducciones legales, ni adquirirían derecho a prestaciones laborales; las personas contratadas no estaban sujetas a horario, ni subordinación jerárquica.

En consecuencia señala, que no se realizaron los descuentos obrero patronales ahora exigidos por la Caja de Seguro Social, pues no se trataba de trabajadores de la empresa.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director General de la Caja de Seguro Social, para que se rindiese un informe explicativo de actuación, lo que se cumplió a través de la Nota de 30 de marzo de 2004, visible a fojas 100-106 del expediente. En lo medular del mencionado informe, la Caja de Seguro Social manifestó que el acto acusado fue dictado con arreglo a las disposiciones legales pertinentes.

Al efecto explica, que esa entidad de seguridad social procedió a la revisión de la documentación contable de la empresa, correspondiente al periodo mayo- julio de 1999, determinándose omisiones por sumas de dinero canceladas a través de cheques, identificados como "Servicios Especiales" y "Servicios Profesionales", cuando en realidad se trataba de salarios.

En lo que concierne a los Servicios Especiales, el informe explica que la Caja de Seguro Social determinó que se trataba de personal que desempeñaba funciones y tareas inherentes a la empresa, en un horario de ocho horas diarias, y en cargos administrativos tales como: Director Ejecutivo; Sub-director, Administrador, jefes de Contabilidad, Recursos Humanos, Compras; Coordinadores de Proyectos, Ayudante General.

Asimismo indicó, que bajo la denominación de "Servicios Profesionales" se efectuaron pagos mediante cheques mensuales a los Coordinadores de Centros de Desarrollo (Eliceo Flores y Marcelino Jiménez); Asistente del Programa de Fondo de capitalización (Aristides Thomas); Inspectora del Programa JICA (Odalís Saldaña), y que no se presentó documento alguno, indicativo de que estos empleados eran realmente profesionales independientes.

Estas personas, hasta abril de 1999, se encontraban en la planilla pre-elaborada de la Caja de Seguro Social.

A juicio del ente de seguridad social, estas circunstancias acreditaban que existía una relación laboral entre las personas cuyos servicios se habían clasificado como "Profesionales" y "Especiales", lo que obligaba al patrono al pago de las cuotas de seguridad social.

IV. OPINION DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

La representante del Ministerio Público, a través de Vista Fiscal No.282 de 10 de junio de 2004, visible a fojas 107-117 del expediente, señaló a esta Superioridad que debía negarse la pretensión contenida en la demanda.

A tal efecto, la agente colaboradora de la instancia judicial, luego de reseñar las actuaciones que han tenido lugar en este caso, acogió las explicaciones ofrecidas en el Informe de actuación de la Caja de Seguro Social, indicando que la actuación demandada se encuentra debidamente fundamentada en derecho.

Explica, que la intervención del ente demandado en este proceso, no obedece a la existencia de contratos sometidos al régimen de la autonomía de la voluntad de las partes, sino a la existencia de irregularidades en los pagos de las cuotas de seguridad social del patrono PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE, en el periodo mayo-julio de 1999.

En ese contexto, la Caja de Seguro Social determinó que un grupo de personas cuyos servicios habían sido clasificados como "profesionales" o "especiales", eran realidad mantenían relaciones laborales con la empresa, toda vez que las funciones que desempeñaban eran propias del curso normal del patrono; las cumplían en condiciones de subordinación jurídica, sometidos a horario de ocho horas, y los emolumentos que recibían a cambio, eran salario.

El patrono no pudo desvirtuar estos hechos, y por ende, el Ministerio Público manifiesta el criterio que el acto administrativo demandado, no está viciado de ilegalidad.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Surtidos los trámites que la Ley establece, y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la controversia.

Según se desprende de los cargos de ilegalidad presentados en la demanda, la pretensión del impugnante se cimienta en un argumento medular: que el PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE, -en adelante EL PROYECTO-, no estaba obligado al pago de cuotas obrero patronales exigidas por la Caja de Seguro Social para el periodo mayo-julio de 1999, pues las sumas exigidas corresponden a servicios especiales y profesionales, que no estaban sujetos al pago de cuotas de seguridad social.

Para resolver la litis, la Corte debe tomar en cuenta que el punto medular del litigio, es precisamente la determinación de si existía o no, relación de trabajo entre las personas cuyos servicios fueron clasificados por el patrono, como profesionales o especiales.

De acuerdo a nuestra legislación en materia de seguridad social, quedan sujetos a régimen obligatorio del Seguro Social, todos los trabajadores al servicio del Estado, entidades autónomas, semi-autónomas, y las organizaciones públicas descentralizadas; así como todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional. En el negocio de marras, el empleador era proyecto administrado por el entonces Fondo de Emergencia Social, adscrito a la Presidencia de la República, debidamente inscrito como Patrono en la Caja de Seguro Social.

La misma normativa consagrada en el Decreto Ley No. 14 de 1954, tal como se encontraba vigente al momento de los hechos, exigía a los patronos, al pagar el salario o sueldo a sus trabajadores, deducirles las cuotas que éstos debían satisfacer, y junto con el aporte del patrono, entregarlas a la Caja de Seguro Social. El concepto de salario o sueldo, comprende la remuneración total, gratificaciones, y todo valor en dinero o especie, que reciba el trabajador del patrono o empleador, como retribución por sus servicios.

En el negocio sub-júdice, el demandante básicamente sostiene que la Caja de Seguro Social erró al momento de considerar que los pagos efectuados a un grupo de personas que le prestaban servicios, eran salario, y que dichas personas eran trabajadores, pues se trataba de la prestación de un servicio especial o profesional, convenida mediante contrato, en los cuales se había estipulado que no existía relación de trabajo, y que sus honorarios no estaban sujetos a deducciones legales, ni adquirían derecho a prestaciones laborales. A estas argumentaciones se añadió, que las personas contratadas no estaban sujetas a horario, y por tanto, no existía el elemento de subordinación jerárquica.

Esta Sala ha examinado detenidamente los argumentos y piezas probatorias que hacen parte del expediente, arribando a la conclusión de que no le asiste razón al demandante. El fundamento que sostiene la decisión de la Corte, es el siguiente:

Debemos indicar, primeramente, que coincidimos con la opinión de la Procuraduría de la Administración, en que no se ha producido la violación de los artículos 1132 y 1134 del Código Civil, toda vez que para determinar el sometimiento al régimen obligatorio de seguridad social, no se acude a la interpretación de las cláusulas de un contrato privado, pactado conforme a la autonomía de la voluntad de las partes, sino a lo previsto en la Ley. Al efecto, el Ministerio Público destacó:

“Debemos tener claro que el régimen de sujeción obligatoria a seguridad social es una disposición de orden público e interés social, las cuales las partes no se (sic) pueden negociar. Por consiguiente la inclusión y cobertura se define en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social...

Como puede colegirse, para determinar la condición de sometimiento al régimen obligatorio de seguridad social no se acude a la interpretación de las cláusulas de cualquier contrato, en caso tal se trataría de contratos de trabajo que tienen una legislación especializada, de manera que el artículo 1132 del Código Civil no es la norma legal que decida o resuelva la situación jurídica planteada.”

En este caso, lo anterior se traduce en que para determinar la condición de trabajadores sujetos al régimen de seguridad social, la Caja de Seguro Social no estaba sometida a lo que el empleador y empleado pactaran en un contrato privado, pues dichos contratos constituyen un elemento más, que la entidad de seguridad social debía ponderar, en conjunción con todas las piezas que arrojase la auditoría de empresas realizada.

Esa auditoría determinó, a juicio del ente demandado, que las personas contratadas bajo la modalidad de “servicios profesionales” o servicios especiales, eran en realidad trabajadores de la empresa.

De ello se sigue, que el punto central de esta controversia estriba en la determinación de la existencia o no, de una relación obrero-patronal entre el PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE, y las personas contratadas por servicios profesionales o especiales.

Al efecto, el Tribunal ha procedido al análisis del expediente administrativo remitido por la Caja de Seguro Social, que arroja las siguientes conclusiones en torno a los hechos controvertidos:

El proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades NGOBE BUGLE, administrado a través del entonces denominado Fondo de Emergencia Social de la Presidencia de la República, había solicitado desde el año 1996, la incorporación de todos sus funcionarios al régimen de seguridad social;

A partir del mes de abril de 1999, se decide realizar Contrataciones para Servicios Especiales directamente entre el FES y aproximadamente 35 personas que laboraban para el PROYECTO ;los Servicios Especiales o Profesionales contratados, pertenecían a cargos como: Director Ejecutivo; Sub-Director, Directores Administrativos; Jefes de Contabilidad, de Recursos Humanos, Compras, asistentes, Coordinadores de Proyecto; Secretarías, Ayudante General, entre otros.

Ante la omisión del pago de cuotas de seguridad social, la Caja de Seguro Social, dispuso la realización de un Audito al PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE LAS COMUNIDADES NGOBE BUGLE.

Los resultados del Audito efectuado por el Departamento de Auditoría de Empresas, se recogen en el Informe Número CH-AE-I-99-59 de 8 de septiembre de 1999, que reposa en el expediente administrativo. En el mismo se señalan como hallazgos fundamentales, dos renglones:

-Servicios Especiales: detectándose remuneraciones mensuales a través de cheques girados a personas que, hasta abril de 1999, se encontraban declarados en la planilla preeleborada, y que desempeñaban cargos como Director Ejecutivo; Sub-Director, Directores Administrativos; Jefes de Contabilidad, de Recursos Humanos, Compras, asistentes, Coordinadores de Proyecto; Secretarias, Ayudante General, entre otros, y en un horario de labores de 8 horas diarias.

Se destacó además, que todas estas labores eran parte del giro normal de las actividades de EL PROYECTO.

-Servicios Profesionales: bajo esta denominación, EL PROYECTO efectuó pagos mediante cheques mensuales a ELICEO FLORES y MARCELINO JIMÉNEZ (Coordinadores de Centros de Desarrollo); ARÍSTIDES SALDAÑA (Asistente del Programa de Fondo de Capitalización), y ODALIS SALDAÑA (Inspectora del Programa JICA)

En relación a estos últimos se subrayaba, que el patrono no había presentado documentos que acreditaran que se trataba de profesionales independientes, y no de trabajadores.

En cada caso, el listado y detalle completo de las personas contratadas, y de las remuneraciones pagadas y no declaradas, se adjuntaba al informe de auditoría, todo lo cual arrojó en concepto de sumas no pagadas a la Caja de Seguro Social, un monto de B/20,783.61, que fue exigido mediante la Resolución No. 055-2001 de 18 de enero de 2001, acto impugnado en este proceso contencioso administrativo.

Conviene indicar que la parte afectada tuvo plena oportunidad de desvirtuar los cargos efectuados en la auditoría de empresa, a través de los recursos presentados en la vía gubernativa, o en la etapa probatoria del proceso contencioso administrativo.

No obstante, el Tribunal coincide con el Ministerio Público, en que la parte demandada se concentró en hacer prevalecer la tesis de que los contratos pactados tenían que ser respetados, en lugar de acreditar con elementos fehacientes, que las apreciaciones de la auditoría eran incorrectas, y que las personas contratadas, no estaban sometidas a subordinación jurídica o dependencia económica, aspecto que le corresponde comprobar a la parte demandante, tal y como esta Superioridad ha reiterado en múltiples ocasiones, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 66 del Código de Trabajo.

La Sala tampoco puede soslayar que con excepción del expediente administrativo de la Caja de Seguro Social, la parte actora no adujo ni aportó ninguna otra prueba, que acreditara sus afirmaciones, en el sentido de que el personal contratado no estaba sujeto a subordinación jurídica, o que efectivamente se tratara de profesionales independientes que no mantenían una relación de trabajo con el PROYECTO.

En tales condiciones, y de acuerdo con el material que obra en autos, la Corte se ve precisada a desestimar la pretensión del recurrente, pues de acuerdo con la actuación demandada, cuya presunción de legalidad no ha sido desvirtuada, las personas que fueron contratadas sí se encontraban en condiciones de subordinación jurídica, y recibían emolumentos mensuales (salario), por labores que desarrollaban un horario regular de ocho horas.

Cabe destacar además, que tal y como lo apreciara la Caja de Seguro Social, estas personas desempeñaban labores que eran propias del curso normal, principal y esencial de la empresa (Director Ejecutivo; Sub-Director, Directores Administrativos; Jefes de Contabilidad, de Recursos Humanos, Compras, asistentes, Coordinadores de Proyecto; Secretarias), por lo que mal podría calificarse sus servicios, como de una simple relación profesional, o de servicios especiales, sin que existiese subordinación jurídica.

En consecuencia, debemos desestimar los cargos de violación legal endilgados a los artículos 35-B; 31; 58 y 66-A del Decreto Ley 14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguros Social, toda vez que la entidad de seguridad social tenía facultad para determinar la existencia de una relación laboral, con el fin de establecer la exigencia de cumplir con las sumas que correspondía pagar al patrono en concepto de seguridad social, como en efecto se determinó en este caso.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución No. 055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001, y niega las restantes pretensiones contenidas en la demanda.

Notifíquese.

WINSTON SPADAFORA FRANCO
ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- VICTOR L. BENAVIDES P.
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE AROSEMENA, NORIEGA & CONTRERAS, EN REPRESENTACIÓN DE CEMENTO BAYANO, S. A., PARA QUE SE