Chang Osorio, que examinó los libros y demás documentos de la empresa demandada, de todo lo cual se deduce que el Tribunal Superior de Trabajo, no ha incurrido en las violaciones legales que señala el casacionista.

Se impone no acceder a lo impetrado.

En mérito de las consideraciones expuestas, la Sala Tercera (Laboral) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO CASA la sentencia dictada el 8 de octubre de 1979, por el Tribunal Superior de Trabajo, en el juicio laboral seguido por Manuel Ramos Marcos contra Especialidades para Concreto, S. A. y/o ESCONSA.

Cópiese y Notifíquese.

(Fdo.) PEDRO MORENO C.
(Fdo.) LAO SANTIZO
(Fdo.) RICARDO VALDES
(Fdo.) TEOFANES LOPEZ, Secretario.

DEMANDA INTERPUESTA POR EL LIC. ERNESTO ARIAS EN REPRESENTACION DE LA SOCIEDAD BARRAZA Y CIA., S. A., PARA QUE SE DECLAREN NULAS, POR ILEGALES, LAS RESOLUCIONES Nº 5148, DE 14 DE ABRIL DE 1978 Y LA Nº 5194, DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 1978, DICTADAS AMBAS POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL; LA RESOLUCION Nº 921-79, DE 28 DE MARZO DE 1979, EXPEDIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE DICHA INSTITUCION; Y PARA QUE SE HAGA OTRA DECLARACION.

Magisrado Ponente: Lao Santizo Pérez.

CONTENIDO JURIDICO:

- **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.—**
- **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION.—**
- **DIETAS A DIRECTIVOS.— SUELDOS.—**

Las dietas a directivos no pueden, de ninguna manera, ser asimiladas a los **sueldos o salarios,** puesto que se trata de **asignaciones adicionales** que la empresa le reconoce a sus directivos, de modo contínuo y fijo, para resarcirlos de todos aquellos gastos que representan las diligencias anexas al desenvolvimiento del trabajo normal, que necesariamente tienen que desempeñar por razón de sus puestos como directivos. Diligencias que no sólo comprenden la asistencia a muchos otros compromisos inherentes al funcionamiento interno de la empresa, sino también al externo.

Luego mal puede aducirse que esas dietas se otorgan como una participación en las utilidades de la empresa, sino que se dan como una asignación fija, en virtud de las atribuciones o compromisos de ese puesto en la empresa.

SON NULAS, POR ILEGALES, las Resoluciones.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.— SALA TERCERA.— (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).— Panamá, veintitres de enero de mil novecientos ochenta.

V I S T O S :

La sociedad Barraza y Cía., S. A., por medio de la representación judicial del abogado Ernesto Arias, quien ha sido especialmente facultado por el señor Salomón Barraza, Presidente y Representante Legal de esa sociedad, ha instaurado ante esta Sala de la Corte Suprema demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución Nº 5148 de fecha 14 de abril de 1978, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, la Nº 5194 de 26 de septiembre de 1978, proferida por el mismo funcionario y que confirma la anterior, la Nº 921-79 de 28 de maro de 1979, expedida por la Junta Directiva de la institución mencionada, y que asimismo, como consecuencia de esas declaraciones, que ella no está obligada a pagar las sumas que señala el acto administrativo principal, el que la condena en concepto de cuotas obrero-patronales.

Impulsado el proceso como lo manda el artículo 33 de la Ley Nº 33 de 1946, el Director

General de la Caja de Seguro Social, rinde el siguiente informe, que en lo pertinente dice:

"Para resolver la reconsideración interpuesta, se consideró, en base a la investigación realizada, que las llamadas "dietas a directivos" pagadas por la empresa, constituían verdaderamente salarios en vista de que había existido continuidad en los pagos de los meses referentes al período revisado; había existido también, una asignación fija de tales pagos a las personas mencionadas y finalmente, y ésto era lo más grave, porque de acuerdo a los registros de la empresa, no existía relación entre los pagos de "dietas a directivos" y las reuniones de Junta Directiva celebradas por la empresa.

"En este último aspecto, Honorables Magistrados, la Institución desea resaltar el hecho de que resulta usual y normativo y de acuerdo a la costumbre mercantil, que los pagos que realizan las empresas en concepto de "dietas a directivos", se producen regularmente por cada reunión que efectúa la Junta Directiva de la Sociedad y, no coincidiendo en el caso bajo estudio, estos pagos con las reuniones celebradas, resultaba inaceptable su consideración en el concepto declarado.

En consecuencia, la Dirección General mediante Resolución Nº 5194 del 26 de septiembre de 1978, reiteró la condena proferida destacando que cuando las "dietas" eran ocasionales y eran destinadas a la atención de gastos extraordinarios que generan una gestión del trabajador fuera del área de trabajo, las mismas, no debían ser consideradas para efectos del pago de cuotas del Seguro Social; pero, que cuando éstas tienen carácter permanente, ya sea que excedan o no el salario mensual debían considerarse como salario para todos los efectos de nuestra legislación especial. Las sumas pagadas por la empresa BARRAZA Y CIA., S. A. y clasificadas como "dietas a directivos", fueron satisfechas a los respectivos empleados de manera permanente.

Ante la Junta Directiva de la Institución, fue considerado el recurso de apelación interpuesto y esta Entidad, mediante Resolución Nº 921-79 del 28 de marzo de 1979, confirmó las Resoluciones expedidas por la Dirección General.

Cuando el Literal b) del Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, exceptúa del pago de cuotas del Seguro Social a las "dietas, viáticos y preavisos", surge como consecuencia lógica, el determinar el significado exacto de los referidos términos o conceptos. Así lo hizo la Institución y es precisamente, en base al concepto jurídico que en su diccionario de Derecho Usual utiliza Don Guillermo Cabanellas, en el que se ha basado la Institución para resolver en justicia, bajo el entendimiento exacto que dentro del vocabulario jurídico, encierran los conceptos cuestionados".

No puede ser otro el resultado de la actuación de la Caja de Seguro Social, que el haberse atenido al sentido exacto del Literal b) del Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, ya que frente a la exoneración indicada en dicha norma y para poder entender el alcance de la misma, hubo que recurir al concepto y al sentido exacto que encierran los términos "dietas y viáticos", y dicho sentido demostró que las mismas, siempre tienen carácter ocasional y que cuando adquieren carácter de permanencia, formen parte del salario...".

La demanda a su vez, expone como hechos fundamentales, los siguientes

"1º—En la Nota Nº DEI-AE-N-168-77 (RO-JC) del 15 de septiembre de 1977 el Jefe del Departamento de Auditorías a Empresas, de la Caja de Seguro Social, señor Gastón J. de la Guardia, solicitó a nuestro mandante (BARRAZA Y CIA., S. A.) que ordenara el pago de la suma B/.15,419.05, mas intereses por morosidad al uno por ciento (1%) mensual a favor de la Caja de Seguro Social por considerar que son parte de sueldos las sumas pagadas por BARRAZA Y CIA., S. A., en concepto de dietas y bonificaciones a sus Directores y empleados, sumas que se especifican en la misma nota;

"2º—BARRAZA Y CIA., S. A., en nota del 5 de diciembre de 1977 dió amplias y acertadas explicaciones respecto a los cargos formulados en dicho oficio del 15 de septiem-

bre de 1977, a que se alude en el hecho anterior, con el propósito de demostrar en forma respetuosa que conforme el acápite b), artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja, resultan infundados los mencionados cargos, pero el Jefe del Departamento de Auditoría de Empresas en nota del 4 de abril de 1978, sin explicaciones satisfactorias, desechó las argumentaciones de nuestro mandante;

"3º—El señor Director de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución Nº 5148 del 14 de abril, dispuso

'Condenar a la Empresa BARRAZA Y CIA., S. A., con número patronal 87-319-0005, representada legalmente por el señor Salomón Barraza, al pago de B/.15,419.05 (QUINCE MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE CON CINCO CENTESIMOS DE BALBOAS (sic), en concepto de Cuotas Obrero-Patronales, otros aportes y recargos legales dejados de pagar a varios de sus empleados. A este importe se le agregarán los intereses legales estipulados en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social".

"4.—El mismo señor Director General de la Caja de Seguro Social, Dr. Jorge Abadía Arias, en su Resolución Nº 5194 del 26 de septiembre de 1978, dispuso

'CONFIRMAR en todas sus partes, la RESOLUCION Nº 5148 del 14 de abril de 1978, mediante la cual se condena a la empresa BARRAZA Y CIA., S. A., con número patronal Nº 87-319-0005, representada legalmente por el señor Salomón Barraza, al pago de la suma de QUINCE MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE BALBOAS CON CINCO CENTESIMOS (B/.15,419.05), mas los intereses legales estipulados en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en concepto de cuotas obrero patronales dejadas de pagar a varios de sus empleados';

"5º—La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en Resolución Nº 921-79 del 28 de marzo de 1979, de la cual me notifiqué el día 10 de abril del año en curso, confirmó las dos Resoluciones condenatorias citadas en los anteriores hechos, todo en vista del recurso de apelación interpuesto por nosotros.

"6º—La errada tesis de la Caja se resume así en la Resolución Nº 5194 fechada en septiembre 26 de 1978:

'Que la Caja de Seguro Social ha considerado en base a la investigación realizada, que las "dietas a directivos" pagadas por la empresa BARRAZA Y CIA., S. A., constituyen salarios en vista de que ha habido continuidad en los pagos de los meses referentes al período revisado; ha existido además, asignación fija de tales pagos a las personas mencionadas y finalmente, porque no existe relación entre los pagos de "dietas a directivos" y las reuniones de la Junta Directiva registradas en el libro de actas de la empresa, sobre todo cuando resulta usual y normativo en tales casos, que los pagos que realizan las empresas en dicho concepto se producen por cada reunión que efectúa la Junta Directiva de la sociedad'."

Hechos tales que son contestados por el Procurador de la Administración como sigue:

"PRIMERO:—Es cierto, porque así consta a fojas 12 del expediente administrativo.

SEGUNDO:—Lo acepto en cuanto a que la Nota fue enviada. Lo demás lo niego, porque constituye una alegación.

TERCERO:— Es cierto, así consta a fojas 1 del expediente. Por lo tanto, lo acepto.

CUARTO:— Es cierto, así consta a fojas 3 y 4 del expediente. Por lo tanto lo acepto.

QUINTO:— Es cierto, así consta a fojas 4-6 del expediente. Por lo tanto lo acepto.

SEXTO:— Lo referente a "Errada Tesis" es una alegación, por lo tanto lo niego. En cuando a la transcripción del contenido de la resolución lo acepto".

Constan en auto como elementos probatorios, de parte de la sociedad actora copia debidamente autenticada de los actos administrativos demandados y del Procurador el expediente administrativo.

Igualmente, dentro de la fase de las alegaciones de conclusión, la actora se hace oír, con la presentación del escrito que se pasa a transcribir en el aspecto de sus consideraciones:

"1º Las altas autoridades de la Caja de Seguro Social ordenan a mis mandantes el pago de B/.15,419.05 más intereses al uno por ciento mensual (1%) considerando que son parte "... de sueldos las sumas pagadas por BARRAZA Y CIA., S. A.", en concepto de dietas y bonificaciones a sus Directores y a ciertos empleados...". Concretamente en la impugnada Resolución Nº 5194 de septiembre 26 de 1978 podemos leer:

'... Que la Caja de Seguro Social ha considerado en base a la investigación realizada, que las 'dietas a directivos" pagadas por la Empresa BARRAZA Y CIA. S. A., constituyen salarios en vista de que ha habido continuidad en los pagos de los meses referentes al período revisado; ha existido además, asignación fija de tales pagos a las personas mencionadas y finalmente, porque no existe relación entre los pagos de "dietas a directivos" y las reuniones de Junta Directiva registrados en el libro de actas de la Empresa, sobre todo cuando resulta usual y normativo en tales casos, que los pagos que realizan las empresas en dicho concepto se producen por cada reunión que efectúa la Junta Directiva de la Sociedad...'

2º Las tres Resoluciones acusadas quebrantan el Artículo 9 del Código Civil y normas concordantes en cuanto disponen que "... cuando el sentido de la Ley es claro no se desatendera su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu..."

El Acápite b), Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social exceptúa del pago de las cuotas del Seguro Social "... los viáticos, **dietas,** y preavisos, así como las gratificaciones de Navidad o aguinaldos y los **gastos de representación** que no excedan al sueldo mensual..."

Las tres Resoluciones, tantas veces citadas, como es fácil observar, descansan en la errada idea de que so pretexto de interpretar el vocablo **dietas** se puede dar un alcance extensivo a las palabras **sueldos y cuotas,** violando así en forma directa, por dejar de aplicarlo, el texto claro de este acápite b) conforme al cual las **dietas** no forman parte del sueldo.

3º Por otra parte, es equivocada esta interpretación extensiva de los señores Directores de la Caja de Seguro Social. En las resoluciones cuya ilegalidad se tiene demandada, se parte de la idea de que cuando las dietas son fijas y mensuales pasan a formar parte de los sueldos que es sobre lo cual se deben pagar las cuotas; pero si esto es así, tendríamos que aplicar la misma regla de hermenéutica a las palabras "... **gastos de representación**...", porque ellos también están exceptuados en la contribución de las cuotas en el mismo parágrafo b), Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social ya que todos sabemos que en Panamá "... **los gastos de representación** son también fijos y mensuales para todos los altos funcionarios a favor de quienes el propio Estado considera que merecen ingresos especiales por las delicadas funciones que tienen a su cargo. La eerrónea tesis sostenida en estas Resoluciones, si es correcta, debiera, pues, aplicarse también a los gastos de representación de los mismos funcionarios principales de la Caja de Seguro Social.

4º Un vistazo a la historia de este inciso b) en examen demuestra también que es infundada su interpretación extensiva en que descansan las Resoluciones impugnadas. La Ley 23 de 1941 mediante la cual se creó la Caja de Seguro Social en su Artículo 5, Acápite d) tenía como retribución o sueldo sujeto de gravamen "... todo valor que el empleado reciba del patrono en pago de su servicio; ya se denomine salario, sueldo, comisión, bono, dividendo, asignación o de cualquera otra manera..." Este mismo sentido omnicomprensivo se reitera en el Acápite b), Artículo 59 de la Ley Nº 134 de 1943 subrogatoria de la anterior. Así continúa reproduciéndose en los nuevos mandatos legales hasta llegarse, finalmente, al Inciso b) Artículo 26, Ley 19 de 1958, a las limitaciones, muy lógicas, introducidas en este mismo acápite que se invoca en las Resoluciones acusadas para interpretarlo reformándolo de manera que deja sin efectos la reforma

introducida por el legislador para estatuir que "...no forman parte del sueldo ni están sujetos al pago de cuotas los viáticos, **dietas,** preavisos, aguinaldos ni **gastos de representación...**"

Este resumen de la evolución histórica de la norma hasta llegar al citado acápite b), Artículo 62 de la actual Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, coopera a convencernos de que las Resoluciones impugnadas incurren en lamentable error al separarse de un texto tan claro como es, reiteramos, el siguiente párrafo:

> 'Se exceptúan del pago de cuotas del Seguro Social los viáticos, **dietas** y preavisos. Las gratificaciones de Navidad o aguinaldos y **gastos de representación** siempre que no excedan del sueldo mensual...' Lo subrayado es nuestro.

Nosotros entendemos que ninguna regla interpretativa permite entender estos términos dietas y gastos de representación desnaturalizando su corercto sentido para darles un alcance omnicomprepsivo.

5º En las resoluciones acusadas, separándose de toda lógica jurídica de interpretación, se acude a diccionarios de segundo orden para explicar el significado de la palabra dietas. La génesis de este vocablo **dietas** aparece bien precisado a páginas 823 y siguientes del Tomo VIII de la **Enciclopedia Jurídica OMEBA.** Aquí se explica que los antiguos germanos llamaron DIETA a ciertas Asambleas deliberantes que periódicamente se reunían. Estas mismas instituciones políticas funcionaron en distintas Ciudades Libres de la Edad Media, en Cantones Suizos y en países como Hungría, Suecia, Austria, Rusia, etc. Esta misma palabra, en plural, se aplicó a la retribución o pago que se daba a los miembros de cada DIETA. La evolución política, social y legislativa condujo a constituir distintas corporaciones, como las llamadas CONSTITUYENTES, ASAMBLEAS, CONGRESOS y la costumbre permitió seguir usando el plural de dietas para denominar los pagos eventuales o fijos y mensuales, pagados a estos legisladores. Contrariamente a lo que se manifiesta en las Resoluciones impugnadas, el hecho de que las **dietas y gastos de representación** sean fijos, regulares o variables, no altera ni el significado ni el título de los pagos que se hacen a los miembros de los parlamentos o de las juntas directivas de las sociedades, ya que la misma etimología del término dieta resulta ajeno a la regularidad o variabilidad del monto de estas asignaciones. Los funcionarios públicos, en un régimen democrático, sólo pueden cobrar a los ciudadanos lo que está taxativamente autorizado en la Ley. No les está permitido acudir a interpretaciones extensivas ni a razones de analogías para aumentar sus ingresos. El acatamiento real a la norma despierta confianza y progreso para todos.

Considero que lo expuesto demuestra que constituyen extralimitaciones legales las Resoluciones impugnadas porque no existe facultad para alterar el precepto con el propósito de hacerlo más extensivo. La Ley en forma nítida estatuye que las **dietas** y **gastos de representación** no forman parte del sueldo que es lo sujeto al pago de las cuotas del Seguro Social y por ello manifiesto mi confianza de que los Honorables Magistrados harán respetar la Ley y declararán nulas por ilegales las tres resoluciones acusadas. Permítaseme, para terminar, una cita del gran Profesor Giuliani Fonrouge, de su importante tratado **DERECHO FINANCIERO.** Volúmen I, Página 84:

> 'En virtud del principio de legalidad no podrá, por vía de interpretación o de integración analógica, crearse obligaciones tributarias ni modificarse las existentes'."

Expuestas las anteriores motivaciones, pasemos a la confrontación de rigor, a efecto de determinar la procedencia o no de las imputaciones que se señalan a los actos administrativos demandados, cuyos resultados nos conducen a la decisión de fondo:

Plantea la sociedad demandante que los tres actos administrativos demandados (Resoluciones arriba descritas) quebrantan el acápite b), artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, como también en forma directa, por inobservancia el artículo 9 del Código Civil, mediante los siguientes conceptos:

"A.—Las tres (3) Resoluciones violan el citado acápite b, artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja en el concepto de interpretación errónea, desnaturalizando su verdadero sentido y dándole a esta norma un alcance que pugna con su texto y espíritu, porque, a pesar de que dicho precepto exceptúa del pago de las cuotas de seguro social, los viáticos, dietas y preavisos, así como las gratificaciones de Navidad y gastos de representación, que no excedan del sueldo mensual, las Resoluciones anulan estas excepciones so pretexto de consultar su espíritu.

1º—Como manifesté ante los altos funcionarios de la Caja, el mismo párrafo b), artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja exceptúa del pago de cuotas de seguro social, los viáticos, dietas y preavisos, así como las gratificaciones de Navidad y/o aguinaldo y gastos de representación siempre que no excedan del sueldo mensual. En consecuencia, si no se pueden reconocer como dietas las asignaciones fijas y contínuas, tampoco lo serían las cantidades pagadas a los altos funcionarios públicos, inclusive los Ministros de Estado y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en concepto de gastos de representación los cuales también se satisfacen de una manera contínua y en iguales cantidades. De otra manera, si en el mismo precepto se estatuye que no forman parte del sueldo sujeto al pago de dichas cuotas, las dietas y los gastos de representación, con qué razón valedera puede sostenerse que no están gravados los gastos de representación periódicos y fijos, pero sí las dietas con similares características?

2º—La disposición invocada por el señor Director de la Caja, o sea, el acápite b), artículo 62 de la Ley Orgánica es el resultado de una larga evolución legislativa a partir de la Ley 23 de 1941 mediante la cual se creó la Caja de Seguro Social. Esa Ley, en su artículo 5, acápite d), tenía como retribución o sueldo "todo valor que el empleado reciba del patrono en pago de sus servicios, ya se denomine salario, sueldo, comisión, bono, dividendo, asignación o de cualquier otra manera". Este mismo sentido omnicomprensivo se reitera en el acápite b), artículo 59 de la Ley Nº 154 de 1943, reformatoria de la anterior. Así continúa reproduciéndose en los nuevos mandatos legales hasta llegarse, finalmente, (inciso b) artículo 26, Ley 19 de 1958 a las limitaciones, muy lógicas, introducidas en este mismo acápite a que se acude en las Resoluciones acusadas para interpretarlo reformándolo de manera que deja sin efectos la reforma introducida por el legislador para estatuir que "no forman parte del sueldo ni están sujetos al pago de cuotas los viáticos, dietas, preavisos, aguinaldos ni gastos de representación". Esta norma es muy clara y no debemos separarnos de su tenor en obedecimiento a disposiciones como el artículo 9º del Código Civil. En este caso tales excepciones (viáticos, dietas y preavisos) se establecen en forma amplia, sin restricciones de ninguna índole; pero cuando se refiere a los aguinaldos y gastos de representación estatuye una limitación: que no exceda el sueldo mensual lo que confirma la amplitud de las primeras excepciones.

3º La lenta evolución jurídica que ha ido restringiendo el alcance de las retribuciones sujetas al pago de las cuotas, tal vez, corre pareja con el desarrollo de nuestra legislación laboral y de otros cargos sobre las actividades empresariales. En este caso concreto BARRAZA Y CIA., S. A., tiene que buscar dentro de la Ley, la manera de retribuir servicios y gastos extraordinarios a varios de sus funcionarios de mayor responsabilidad y confianza que, como directores, están obligados a consagrarse a la Empresa, sin días ni horas de descanso, sea para cooperar al funcionamiento de la misma, sea para procurar y mantener una clientela sin la cual sería necesario paralizar la fábrica con perjuicio de sus empleados y obreros y normas de la producción nacional. Por ello sostenemos que las Resoluciones violan en concepto de interpretación errónea del parágrafo b) de la Ley Orgánica del Seguro Social.

El artículo 9 del Código Civil es vulnerado en forma directa por omisión en estas tres (3) Resoluciones, porque esta norma fundamental de hermenáutica, estatúye, repetimos, que no se puede desatender el texto de la ley, ni menos desnaturalizarlo, so pretexto de consultar su intención; y la Caja de Seguro

Social dejó de aplicarlo en el presente caso al dictar las Resoluciones impugnadas".

En cambio, el Procurador refuta esas imputaciones, conforme el examen que se pasa a exponer:

"Esa disposición es del siguiente tenor:

——— O ———

Artículo 62.—Para los efectos del Seguro Social privarán las siguientes definiciones:

a) .....
.....

b) **Sueldo:** La remuneración total, gratificación, bonificación, comisión, participación en beneficios, vacaciones o valor en dinero y en especie que reciba el trabajador del patrono o empleador o de cualquier persona natural o jurídica como retribución de sus servicios o con ocasión de éstos. Se exceptúan del pago de cuotas de Seguro Social los viáticos, dietas y preavisos. Las gratificaciones de Navidad o aguinaldos y gastos de representación siempre que no excedan del sueldo mensual".

——— O ———

Por razones obvias, consideramos prudente dar a conocer la definición del término dieta, y para ello recurrimos al diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, quien nos dice lo siguiente:

——— O ———

"DIETA: — .....
.....Estipendio que se dá a los que ejecutan comisiones o encargos por cada día que se ocupan en ellos, o por el tiempo que emplean en realizarlo".

——— O ———

Al efectuar la interpretación de la anterior definición, se llega lógicamente a la conclusión de que para que el estipendio que se le dá al trabajador constituya una dieta, dicha entrega deberá ser en forma ocasional, por comisiones que sean ejecutadas cada día o por el tiempo que duren en realizarlas, lo cual será esporádico ya que se pagará de acuerdo al tiempo que se ha utilizado para la ejecución de las mismas.

Ahora bien, la Caja de Seguro Social, por intermedio del Departamento de Auditoría a Empresas, se percató de que la empresa BARRAZA Y CIA., S. A., omitió en concepto de cuotas obrero patronales, otros aportes y recargos legales, la suma de B/.15.419.05 más los intereses legales estipulados, lo cual debió pagar a la Caja de Seguro Social, toda vez que, varios de sus empleados recibían conjuntamente con sus salarios mensuales, sumas superiores a éstos, lo cual denominaron "Dietas a directivos", y otros recibían sumas de B/.500.00 y B/.750.00 como dietas, sin recibir siquiera salarios por parte de la citada empresa.

El artículo 147 del Código de Trabajo dispone en su párrafo primero lo siguiente:

———

"Artículo 147.—No constituyen salario las sumas de dinero que de modo ocasional reciba el trabajador del empleador para el desempeño de sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo, y otros semejantes".

"Los viáticos no constituyen salario en la parte destinada a proporcionar al trabajador gastos extraordinarios de manutención y alojamiento, ni tampoco en la que sólo tenga por finalidad proporcionar los medios de transporte. Los gastos de representación que se reconozcan al trabajador como asignaciones permanentes constituyen salario".

———

Como se puede observar, este artículo determina que solo las sumas por gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes, que sean recibidas por el trabajador de manera ocasional no constituyen salario y en el presente caso por el contrario, los pagos hechos a los directivos, denominados por la empresa

"dietas a directivos", se producían regularmente, de manera contínua sin coincidir en ocasiones dichos pagos con las reuniones celebradas.

Por ello, las resoluciones Nº 5148 de 14 de abril de 1978, Nº 5194 de 26 de septiembre de 1978, proferidas ambas por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, y la Nº 921-79 de 28 de marzo de 1979, dictada por la Junta Directiva de la Institución, no son violatorias del acápite b) del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

2.—El artículo 9º del Código Civil se ha considerado también infringido por la Caja de Seguro Social, en forma directa, al dictar las resoluciones de las cuales se pretende obtener la nulidad conforme al recurrente por haberse dejado de aplicar.

El texto de dicho artículo reza así:

"**Artículo 9º**—Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento".

Como bien lo establece el reproducido artículo 9º, no se puede dejar de desatender el texto de la ley, ni tampoco desnaturalizarlo, y si ello es así, no vemos en qué sentido la Caja de Seguro Social violó esta disposición, si cuando dictó la resolución motivo del presente recurso se basó precisamente en los artículos 67, 62, ordinal b), de la ley Orgánica de la Institución, por ser la procedente".

CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El literal a) del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social define como **cuota, cotización o aporte** en la forma siguiente: "Es la parte o proporción del sueldo o sueldos de los dependientes e ingresos o utilidades de los asegurados voluntarios, que debe pagarse a la Caja po tener derecho a los beneficios; y el b) como **sueld** "La remuneración total, gratificación, bonificaci comisión, participación en beneficios, vacacion o valor en dinero y en especie que reciba el trab jador del patrono o empleador o de cualquier pe sona natural o jurídica como retribución de s servicios o con ocasión de éstos. **Se exceptúan d pago de cuotas de Seguro Social los viáticos, diet y preavisos.** Las **gratificaciones** de Navidad aguinaldos y gastos de representación siempr que no excedan del sueldo mensual". (subrayamos

Sin embargo, vemos que la Resolución N 5148 de 14 de abril de 1978, dictada por la Ca de Seguro Social, acto administrativo principal im pugnado, expone como motivación esencial pa resolver condenar a la demandante, "que de acue do con el examen de los libros de la empre ' BARRAZA Y CIA., S. A." practicado por el D partamento de Auditoría a Empresas, se ha con probado la omisión de la empresa en el pago d cuotas, otros aportes a la Caja de Seguro Socia durante el período entre octubre de 1974 a jun de 1977, por un monto de QUINCE MIL CUATR CIENTOS DIECINUEVE CON CINCO CENTESIMO DE BALBOAS (B/.15.419.05)", sin exponer razó legal alguna o por lo menos la explicación qu conduzca a justificar esa interpretación, pues, lo preceptos legales transcritos son expresos en cuan to sus enunciados generales y excepciones. Y e efecto, dentro de esas excepciones se encuentra e pago de las dietas, el que ha sido denominad por la sociedad actora como **"dieta a directivos d la Compañía,** así también aceptada por los audi tores, quienes para considerarla integrada y po ende, evaluadas dentro del sueldo, explicaron: "...en análisis efectuado a la situación presen tada, hemos considerado las mismas como salario sujeto al pago de cuotas de seguro social por las siguientes razones:

"1.—Continuidad de los pagos en todos los meses del período revisado. 2.—Asignación fija en estos pagos a las personas antes mencionadas, y 3.—La no relación entre los pagos de Dietas a Directivos y las reuniones de Junta Directiva registradas en el Libro de Actas de Barraza y Cía., S. A. Es normativo que los pagos de Dietas a Directivos, se producen por cada reunión que efectúa la Junta Directiva de la empresa". (Informe DEI-AE-168-77 (RO-JC) de 15 de septiembre de 1977, fs. 10 a 12 del expediente administrativo).

Este criterio es ratificado por la Resolución Nº 5194 de 26 de septiembre de 1978 que confirma la primera resolución citada, dejándose explicado en lo pertinente que:

"Que la Caja de Seguro Social ha considerado en base a la investigación realizada, que las "dietas a directivos" pagadas por la empresa BARRAZA Y CIA., S.A. constituyen salarios en vista de que ha habido continuidad en los pagos de los meses referentes al período revisado; ha existido además, asignación fija de tales pagos a las personas mencionadas y finalmente, porque no existe relación entre los pagos de "dietas a directivos" y las reuniones de Junta Directiva registradas en el libro de actas de la empresa, sobre todo cuando resulta usual y normativo en tales casos, que los pagos que realizan las empresas en dicho concepto se producen por cada reunión que efectúa la Junta Directiva de la sociedad.

Que de acuerdo a la definición esencial del concepto "dietas", en éste se entiende comprendido "todo estipendio concedido a quienes desempeñan comisiones o encargos fuera de su lugar ordinario de trabajo, y que se fija en un tanto por día" y que dicho término se ha confundido en ocasiones con el de "viáticos" que integra un suplemento retributivo en razón del mayor gasto por los viajes que debe realizar el trabajador al servicio de la empresa.

Que en resumen y en principio, las dietas cuando son ocasionales y son destinadas para la atención de gastos extraordinarios que generan una gestión del trabajador fuera del área de trabajo, no deben ser consideradas para efectos del pago de cuotas del seguro social; pero, cuando éstas tienen carácter permanente, independientemente o no de que excedan el sueldo mensual, deben ser consideradas como salario, a todos los efectos de nuestra legislación especial".

Analicemos las razones que exterioriza la Caja de Seguro Social en los actos administrativos demandados: Como características se anota la continuidad, desde luego, en los meses revisados; la asignación fija de los pagos y la falta de concordancia entre dichas asignaciones y las reuniones efectuadas por la sociedad actora. Pero esas observaciones, si se quiere, apenas podrían ser reglas convencionales que en todo caso emplea la Caja en esa clase de investigaciones y para esos fines, pero ellas no responden a ninguna estipulación legal, ni se ajustan del todo a los principios doctrinales que informan acerca de esa materia.

El concepto de **dieta** se ha considerado en la doctrina, esencialmente laboral, desde varios puntos de vista, habida cuenta de su función, al igual que los efectos a que se contrae dentro de la organización de la sociedad donde opera, como también para lo que interesa en el aspecto fiscal. Sobre él caben diversos planteamientos, así como también depende del ámbito de su aplicación, de suerte que se hace difícil, por su propia naturaleza, distinguirlo cuando accede directamente como tal, o cuando deja de serlo para formar parte del salario o sueldo, y en consecuencia, encontrarse sujeto a cotización a la Caja de Seguro Social. De esto que, el artículo 62, ordinal (2) de la Ley antes mencionada, en forma expresa lo excepcionara del pago de cuota de Seguro Social, como algo aparte y distinto del enunciado en cuando al concepto de sueldo. Y que en la práctica por no existir determinadas pautas concretas, no sea daable establecerlo o determinarlo por integración o interpretación extensiva. Porque pese a la definición que contiene la Resolución Nº 5194 de 26 de septiembre de 1978, la Nueva Enciclopedia Jurídica nos informa que dieta es 'la indemnización y emolumento que los funcionarios públicos y algunas otras personas devengan diariamente por los servicios y comisiones extraordinarias que prestan fuera de su residencia oficial o por la concurrencia a sesiones de consejos, Juntas, etc." (pág. 448.—Tomo VII.—Barcelona.—1953). Ya aquí, como puede verse, se habla de indemnización y emolumento que se percibe diariamente, o que también puede serlo mensualmente, según se convenga, tratándose de este caso específico de "dieta a directivos", que viene siendo una especie de "gastos de representación" por su función y en atención al puesto que se desempeña dentro de la sociedad, donde está demás, detallar la serie de diligencias de que deben ocuparse para beneficio de la empresa. Lo que más bien viene a darle una cualidad **resarcitoria y no retributiva,** característica que tiene también el "viático", por lo que ambos se exceptúan en el literal b, del citado artículo 62.

En ese sentido, las "dietas a directivos" no pueden, de ninguna manera, tener carácter salarial o de sueldo, como se ha entendido dentro del mecanismo que han empleado los actos administrativos para evaluarlas, toda vez que no se entra en el estudio preciso de las modalidades que representan en el presente caso, tratándose de una asignación adicional que le reconoce la empresa a sus directivos de manera contínua y fija, para resarcirlos de todos aquellos gastos que representan las diligencias adicionales al desenvolvimiento del trabajo normal, que necesariamente tienen que desempeñar por razón de sus puestos como directivos, no sólo sujeto a reuniones regulares o reglamentarias, sino que comprende la asistencia a muchos otros compromisos inherentes al funcionamiento interno y externo de una empresa mercantil.

El tratadista Mario L. Deveali nos permite partir de un punto de apoyo fijo en el campo doctrinal, para acercarnos a una apreciación cierta, cuando conceptúa e igualmente estamos de acuerdo, que "el criterio que permite diferenciar la remuneración de las otras prestaciones que puede recibir el trabajador subordinado de su empleador, está dado por las concurrencias de las dos notas del concepto jurídico de salario que fue explicado en el parágrafo precedente: **si la prestación constituye una ganancia (ventaja patrimonial) para el trabajador y, además, retribuye sus servicios (contraprestación),** es salario". (pág. 482.— TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO, Tomo II).

Consideramos que el anterior concepto o regla es clave para determinar si las "dietas o directivos" de que nos venimos ocupando constituyen o no salarios, o que por sus características o forma de pagarse pueden llevarnos a calificarlas como tal.

Veámoslo: No se ha establecido ni demostrado que las "dietas a directivos" se otorgan como una participación en las utilidades de la empresa, esto es, como una parte en las ganancias que se reparten a los directivos, como tampoco que ellas se estipulan en relación con los servicios que prestan, sino que por el contrario, consta que se dan como una asignación fija, en virtud de las atribuciones o compromisos de ese puesto en la empresa, que nada tiene que ver, incluso, que sean "superior al salario base devengado" por el trabajador, porque esa objeción en la ley no es para esa especie de estipendio, sino para "las gratificaciones de Navidad o aguinaldos y gastos de representación", como se exceptúan expresamente en el literal b) del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Luego, resulta inapropiada la calificación y apreciaciones en que se apoyan las resoluciones administrativas demandadas, porque repetimos, fuera de que no existe disposición o disposiciones reglamentarias que se ocupen de delimitar el concepto neto de dieta, y en especial, "dietas a directivos", para distinguirlo fehacientemente del concepto concreto de "sueldo" o "salario", tampoco se ajustan a las características doctrinales contemporáneas que informa el derecho laboral para determinarlas, ya que para ello no bastan algunas características sino fundamentalmente su concepto y naturaleza conforme lo establezca la ley, para así distinguirla de cualquier otro suplemento resarcitorio, y no retributivo ni compensatorio.

Frente a estas concepciones, las más, de obligatoria aplicación para la decisión de este caso, por carecer la legislación vigente de disposiciones de justa aplicación, no es adecuado asimilar conceptos bajo el método de interpretación extensiva, dada la materia de que trata, sino de directamente determinarse la ubicación de cada caso, según su concepto legal o doctrinal si lo hubiere, pero de ninguna manera recurrir a otros medios pues hacerlo contraría el principio de interpretación y aplicación de la ley que contiene el artículo 9 del Código Civil.

Como conclusión de las anteriores consideraciones, en las que queda de relieve que la Resolución 5148 de 14 de abril de 1978, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social y las que le siguen en consecuencia, son violatorias del acápite b) del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social en forma directa y en relación a él, el artículo 9 del Código Civil, la Sala Tercera (de lo Contencioso-administrativo) de la Corte Suprema, en ejercicio de la plena jurisdicción a la que se encuentra facultada para decidir esta clase de demanda, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley, DECLARA: Que son nulas, por ilegales, las Resoluciones 5148 de fecha 14 de abril de 1978, dictada por el Director

General de la Caja de Seguro Social, la Nº 5194 de 26 de septiembre de 1978, dictada por ese mismo funcionario, que confirma la anterior, y la Nº 921-79 de 28 de marzo de 1979, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que confirma las anteriores, exclusivamente en cuanto se le exige a la sociedad Barraza y Cía., S. A., el pago de las cuotas a dicha Caja, sobre las sumas clasificadas en sus registros como "dietas a directivos", consideradas y asimiladas como integrantes de los "sueldos" correspondientes; en consecuencia, Barraza y Cía., S. A., no está obligada a pagar las sumas a que ha sido condenada en concepto de cuotas obrero-patronales, igualmente sus recargos e intereses, referentes a "dietas a directivos", sin que ello afecte, el pago de los otros aportes distintos.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(Fdo.) LAO SANTIZO PEREZ
(Fdo.) RICARDO VALDES
(Fdo.) PEDRO MORENO C.
(Fdo.) TEOFANES LOPEZ, Secretario.

——— O ———

TERCERIA COADYUVANTE INTERPUESTA POR EL LIC. CARLOS A. VASQUEZ A., EN REPRESENTACION DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, DENTRO DEL JUICIO EJECUTIVO POR JURISDICCION COACTIVA PROPUESTO POR EL BANCO NACIONAL DE PANAMA CONTRA MARIO BOLIVAR PEREZ.

Magistrado Ponente: **Pedro Moreno C.**

CONTENIDO JURIDICO:

- **TERCERIA COADYUVANTE.—**
- **JUICIO EJECUTIVO POR JURISDICCION COACTIVA.—**
- **CODIGO JUDICIAL, ARTS. 1196, 1296.—**

Señala el auto que la Caja de Seguro Social tiene pretensión legítima y preferente para que su crédito, contra la señora Gladys L. Bravo de Pérez, sea tomado en cuenta en el juicio seguido por el Banco Nacional de Panamá contra Mario Bolívar Pérez.

SE DECLARA que del producto del remate del inmueble se pague de preferencia y con prelación a la Caja de Seguro Social.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.— SALA TERCERA.— (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO).— Panamá, veinticuatro de enero de mil novecientos ochenta.

V I S T O S :

En el juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva seguido por el Banco Nacional de Panamá, contra Mario Bolívar Pérez, introdujo oportunamente la Caja de Seguro Social, Tercería Coadyuvante, "a efecto de que se pague, de preferencia, y con la prelación de ley a la Caja de Seguro Social, un crédito por la suma de diecisiete mil doscientos cincuenta y un balboas con treinta y cinco centésimos (B/.17,251.35) que adeuda la señora Gladys Leticia Bravo de Pérez, como saldo de un préstamo hipotecario obtenido de esta institución, más las cuotas y gastos de la litis".

Los hechos que alegó el tercerista aparecen enunciados en el libelo respectivo de la siguiente manera:

"PRIMERO: La señora Gladys Leticia Bravo de Pérez, adeuda a la Caja de Seguro Social, la suma de Diecisiete Mil Doscientos Cincuenta y un Balboas con Treinta y Cinco Centésimos (B/.17,251.35), en concepto de saldo de capital, intereses, amortizaciones y gastos de cobranzas, según Contratos de Préstamos con garantías hipotecarias y anticréticas de fecha 6 de octubre de 1971 y 10 de noviembre de 1975, celebrados mediante Escrituras Públicas Nº 5048 y 7249, ante el Notario Público Cuarto y Segundo del Circuito de Panamá, respectivamente; Hipotecas inscritas en el Registro de la Propiedad, a los Tomos 350 y 522, Folios 15 y 271, Asientos 127.578 y 201.730, Sección de Hipotecas y Anticresis, los días 27 de octubre de 1971 y 5 de diciembre de 1975, respectivamente.

SEGUNDO: La obligación de la señora Gladys Leticia Bravo de Pérez, está garantizada con primera hipoteca y anticresis sobre la finca de su propiedad Nº 48.672, inscrita