

Notifíquese y Cumplase.

(fdo.) JORGE FABREGA P.
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA ICAZA, GONZÁLEZ RUÍZ Y ALEMÁN, EN REPRESENTACIÓN DEL BANCO GANADERO, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 311-97-D. G. DE 20 DE FEBRERO DE 1997, DICTADA POR LA DIRECTORA GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTISEIS (26) DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense ICAZA, GONZALEZ-RUIZ Y ALEMAN ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en representación del BANCO GANADERO S. A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 311-97-D. G. de 20 de febrero de 1997 dictada por la Directora General de la Caja de Seguro Social.

Considera el recurrente que el acto impugnado es violatorio del 142 del Código de Trabajo, y de los artículos 62 literal b), 22 literal h) y 66-A del Decreto Ley 14 de 1954 Orgánico de la Caja de Seguro Social, modificado por la Ley 15 de 1975.

El origen de este litigio radica en la emisión del acto administrativo mediante el cual la Caja de Seguro Social condenó al BANCO GANADERO al pago de B/.18,404.16 en concepto de cuotas de Seguro Social, prima de riesgos profesionales y recargos de ley, sumas que según la Institución de Seguridad Social se dejaron de pagar durante el período comprendido entre los meses de enero de 1992 a diciembre de 1995.

Estas sumas fueron detectadas a raíz del examen de los libros de contabilidad, comprobantes de pago, planillas y demás documentos de la empresa, de cuyo examen la Caja de Seguro Social determinó que el patrono BANCO GANADERO S. A., omitió declarar los excedentes de salarios pagados a favor de sus ejecutivos: EDUARDO BREWER, ITZELA CARGIULO, RICARDO VILLALAZ, FRANCIS RAYMORES, ABEL MERCADO, CECILIA MENDEZ, CARLOS MONCADA y GERARDO FLORES. Al descubrirse esta irregularidad se produce el alcance adicional en favor de la institución de seguridad social.

I. CARGOS DEL RECURRENTE

Según aduce la parte actora, la resolución expedida por la Caja de Seguro Social contra el Banco Ganadero resulta violatoria del artículo 62 literal b) del Decreto ley No. 14 de 1954 que establece que se exceptúan del pago de cuotas obreros patronales los viáticos, gratificaciones y gastos de representación mensuales, siempre que no excedan de un mes de salario, en cuyo caso se gravará la diferencia que exceda del mes de salario.

De igual forma se aduce como infringido el artículo 142 del Código de Trabajo, norma que reitera que los pagos que el empleador haga al trabajador en concepto de gratificaciones, bonificaciones, mejoras al décimo tercer mes etc., no se considerarán como salario para los efectos del pago de cuotas obrero patronales.

En relación a estos dos cargos de ilegalidad, el recurrente manifiesta que las violaciones impetradas se han producido en concepto de violación directa por omisión, ya que la Caja de Seguro Social sujetó al pago de cuotas obrero patronales tanto las bonificaciones pagadas a sus trabajadores, como la porción

del décimo tercer mes pagadas sobre los gastos de representación, actuación que colisiona con las normas legales comentadas.

De igual forma, la entidad bancaria considera que la actuación demandada ha transgredido el artículo 22 h) del Decreto Ley No. 14 de 1954 Orgánico de la Caja de Seguro Social, que establece como atribución del Director General de esta institución la de resolver en primera instancia los reclamos e imponer sanciones, y el artículo 66-A de la misma ley, que establece la obligación de los patronos de cumplir con el pago de las cuotas obrero-patronales.

Sobre el particular ha argumentado, que estas disposiciones legales han sido conculcadas toda vez que el BANCO GANADERO S. A. siempre ha remitido el pago de las cuotas de seguridad social, pero pese a ello la Directora de la Caja de Seguro Social procedió a expedir la Resolución No. 311 de 1997 en la que impone a BANCO GANADERO S. A. el pago de más de dieciocho mil balboas en cuotas de seguro social, sobre sumas pagadas en concepto de bonificación sobre gastos de representación y porción del décimo tercer mes sobre gasto de representación mensual, sumas que deben estar exentas de tales cotizaciones.

II. INFORME DE LA ENTIDAD RESPONSABLE DEL ACTO IMPUGNADO

De la demanda incoada se corrió traslado a la Directora General de la Caja de Seguro Social para que rindiese un informe explicativo de su actuación, mismo que reposa a folios 25-32 del expediente contentivo del negocio sub-júdice, y en el que se dejó establecido que la Resolución que condena a la empresa al pago de cuotas de seguridad social se sustenta en las disposiciones legales en esta materia.

Así, al justificar la actuación administrativa censurada, la funcionaria responsable indicó:

"A este respecto, conviene tener en cuenta que el gasto de representación es una remuneración que reciben los ejecutivos en forma mensual, mientras que la bonificación y el décimo tercer mes son beneficios que se pagan de manera anual y trimestral, respectivamente. Lo anterior implica entonces que no es cierto que el pago de estos beneficios haya provocado que el total mensual del gasto de representación haya excedido el salario percibido y reportado en planilla preelaborada.

De acuerdo a la revisión de las declaraciones de rentas de los años de 1992 a 1995 y a los registros de salarios del personal de la empresa se comprobó que la misma pagó a sus ejecutivos en concepto de décimo tercer mes y bonificación calculándolos sobre los gastos de representación. En consecuencia el patrono BANCO GANADERO S. A. registró los mencionados pagos en la cuenta correspondiente a gastos de representación, los cuales se excedieron de los salarios percibidos y declarados en la planilla preelaborada.

La Caja de Seguro Social al momento de gravar con las cuotas obrero patronales lo percibido por el trabajador en razón de la relación obrero patronal, distingue entre salario, décimo tercer mes y gasto de representación.

Con relación al salario, éste se grava en su totalidad, el décimo tercer mes, por mandato expreso de la Ley 20 de 12 de agosto de 1992, artículo 2, también se grava y con relación al gasto de representación sólo se grava el excedente.

Para la Caja de Seguro Social, el gasto de representación por sí mismo, siempre y cuando no exceda del salario mensual, no genera otros beneficios para el trabajador, ni cuota obrero patronal."

III. OPINION DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

La Señora Procuradora de la Administración en su Vista Fiscal N° 230 de 19

de junio de 1998, sostiene que la resolución cuya ilegalidad se solicita no colisiona con las normas aducidas.

Señala la funcionaria que por el contrario, fue la falta de cumplimiento del BANCO GANADERO de su obligación de deducir las cuotas de seguro social del excedente de los gastos de representación al mes de salario de los empleados de la empresa, contemplados en el informe AE-I-96-384, lo que ocasionó que la Caja de Seguro Social condenara a la empresa a pagar la suma de B/.18,404.16, en concepto de cuotas de seguros social, primas de riesgos profesionales y recargos de ley, por lo que deben desestimarse las pretensiones de la recurrente.

IV. DECISION DE LA SALA TERCERA

Una vez surtidos todos los trámites pertinentes a este tipo de procesos, la Sala Tercera procede al análisis de la controversia planteada.

Como queda visto, la litis tiene su origen en una resolución proferida por la Caja de Seguro Social, en la que condena al BANCO GANADERO al pago de B/.18,404.16 en concepto de cuotas de seguridad social dejadas de pagar.

La entidad bancaria sostiene por su parte, que sí cumplió con la remisión de todas las deducciones que por ley, debían ser pagadas en concepto de cuotas de seguro social, y que las sumas que dejó de pagar no estaban sujetas al pago de cuotas. Esta argumentación se sostiene en el siguiente razonamiento:

1. para el trabajador cuya remuneración está integrada por una porción de salario y una porción de gasto de representación exenta de cuotas de seguro social, el pago de su décimo tercer mes se calcula sobre el salario y otra porción sobre el gasto de representación mensual, no sujeta al régimen de seguridad social.
2. en relación a las bonificaciones sobre gastos de representación, esta porción también está exenta del pago de cuotas de seguro social.
3. que la naturaleza del pago no depende de su tratamiento contable, y si bien los beneficios pagados a ejecutivos se registraron contablemente bajo el rubro de gastos de representación, éstos no se pagaron en ese concepto, sino en concepto de bonificaciones y décimo tercer mes.

El punto central de esta controversia estriba en la determinación de si la Caja de Seguro Social estaba legalmente facultada para imponer en concepto de cuotas de seguridad social al BANCO GANADERO S. A., las sumas que arrojó el informe de Auditoría realizado a dicha empresa.

El detalle de omisiones contenido en el referido informe, visible a fojas 13-14 del expediente administrativo, revela que los emolumentos adicionales recibidos a través de cheques por los ejecutivos del BANCO GANADERO: EDUARDO BREWER, ITZELA CARGIULO, RICARDO VILLALAZ, FRANCIS RAYMORES, ABEL MERCADO, CECILIA MENDEZ, CARLOS MONCADA y GERARDO FLORES, fueron registrados bajo el rubro de GASTOS DE REPRESENTACION.

Ciertamente conforme a la legislación de seguridad social, los gastos de representación mensual no están sujetos al pago de cuotas obrero patronales, tal como lo prevé claramente el artículo 62 literal b de la Ley Orgánica de la Caja de Seguros Social. No obstante, la misma excerta legal ha señalado como excepción a esta previsión, el caso del gasto de representación mensual que exceda el mes salario, en cuyo será gravable para efectos de las cuotas obrero patronales su excedente, y éste es el caso de los gastos de representación mensual registrados en el sistema contable del BANCO GANADERO S. A. en relación a los nombrados trabajadores.

En efecto, según las constancias de autos, aparentemente a los ejecutivos mencionados se les pagaron las prestaciones de décimo tercer mes y bonificaciones sumando el salario base mensual más los gastos de representación mensual, y luego se repartió la porción correspondiente a gastos de representación y a sus bonificaciones colocándolos en este rubro. La lógica consecuencia es que los gastos de representación registrados excedieron el salario mensual, lo que hacía

inmediatamente aplicable el supuesto de excepción contenido en el artículo 62 literal b) para los efectos de que la diferencia entre salario y gasto fuera gravada.

Se señala también que las bonificaciones fueron calculadas con base a los gastos de representación, pero que la documentación que obra en autos refleja que se trataba en realidad de un aumento en los gastos de representación y no una bonificación, pues así se registró en esta columna.

Finalmente, en lo concerniente al décimo tercer mes, es de resaltar que se trata de un beneficio exento del pago de riesgos profesionales, mas no exento del pago de cuotas obrero patronales, razón por la cual la empresa estaba obligada a descontar de dicha prestación, lo correspondiente a esta cuota de seguridad social. Además, un cálculo matemático del gasto de representación -vs- salarios pagados a estos ejecutivos para los efectos de determinar si efectivamente la cifra del gasto mensual se englobó por razón de la adición en esta categoría del pago del décimo tercer mes revela que la sumas percibidas en el rubro de gasto superan con creces las que les hubiese correspondido percibir. (cfr. foja 34 del expediente administrativo de la caja de Seguro Social)

En resumen, pese a que la empresa afectada señala que el conflicto se presenta por la forma en que se anotaron estos beneficios en su registro contable bajo el renglón de gastos de representación "aunque en realidad no se hacían los pagos en este concepto", lo cierto es que el BANCO GANADERO colocaba sumas que supuestamente correspondían al décimo tercer mes y a supuestas bonificaciones, sobre el gasto mensual de representación, lo que hacía que éstos excedieran al salario (en la mayoría de los casos los gastos de representación doblaban y triplicaban el salario) y por ende, originaba la imposición de gravar dicho excedente conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

En este sentido cobran relevancia los comentarios externados por la Directora General de la Caja de Seguro Social, en el sentido de que el gasto de representación es una remuneración que reciben los ejecutivos en forma mensual, mientras que las bonificaciones y el décimo tercer mes son beneficios que se pagan de manera anual y trimestral, por lo que no es cierto que dicho pago deba provocar que el total mensual del gasto de representación hubiese excedido al salario percibido y reportado en la planilla.

Este cuerpo colegiado concluye en consecuencia, que la Caja de Seguro Social, debidamente facultada para ello, y actuando en salvaguarda de sus intereses y la de obreros y patronos sometidos al régimen de seguridad social, ha podido determinar que los registros contables de la empresa BANCO GANADERO efectivamente arrojaron la existencia de una diferencia gravable entre el monto de los gastos de representación mensuales de los ejecutivos y su salario mensual, por lo que deben negarse los cargos de ilegalidad aducidos.

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 N° 311-97-D. G. de 20 de febrero de 1997 dictada por la Caja de Seguro Social.

Notifiquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) JORGE FABREGA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA GALINDO, ARIAS & LOPEZ, EN REPRESENTACION DE MANUFACTURERA PAPELERA, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCION NO. AR-0R-04-1161 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1997, DICTADA POR EL ADMINISTRADOR REGIONAL DE ADUANAS, ZONA ORIENTAL. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ,