

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA MENDOZA Y VALLE, EN REPRESENTACION DEL BANCO DE SANTANDER Y PANAMA, S.A., PARA QUE SE DECLAREN NULAS, POR ILEGALES, LAS RESOLUCIONES No. 6572-86 SUB-DG DE 20 DE JUNIO DE 1986, LA No. 7518-88 SUB-DG DE 22 DE ABRIL DE 1988, DICTADAS POR EL SUB-DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL; Y LA No. 4548-89 JD DE 20 DE JUNIO DE 1989, DICTADA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, Y PARA QUE SE HGAN OTRAS DECLARACIONES. (MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS).

CONTENIDO JURIDICO.

Sala Tercera. Contencioso Administrativo.

Demanda Contencioso Administrativa de plena jurisdicción.

Resoluciones dictadas por la Caja de Seguro Social, condena al pago de cuotas obrero patronales y otras prestaciones. Contratación de profesionales extranjeros amparados por visa de visitante temporal. Inexistencia de fe y que exonere el pago de cuotas. Legalidad de las resoluciones atacadas.

La Sala considera que no le asiste razón a la parte demandante ya que no existe disposición legal alguna que exonere a los trabajadores extranjeros amparados con una visa de visitante temporal especial del pago del tributo conocido como cuotas obrero patronales y que debe pagarse a la Caja de Seguro Social.

Cabe señalar que nuestra Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria en el artículo 48. De esta norma se deduce que no puede haber tributo sin ley previa que lo establezca (nullum tributum sine lege).

Debe quedar claro que el principio de legalidad en materia tributaria previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional implica que las exenciones de un tributo deben estar fijadas mediante ley, como regla general.

En el caso que nos ocupa consta que una serie de trabajadores extranjeros amparados por visa de visitante temporal especial presentaron servicios en el territorio de la República de Panamá por un tiempo superior de dos (2) meses con lo cual ingresaron al régimen de seguridad social panameño, según lo dispuesto en el artículo 4, literal e del Decreto-Ley 14 de 1954. Para estos efectos es irrelevante que estos funcionarios dirijan desde el territorio nacional operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos fuera de Panamá ya que no existe norma legal alguna que consagre una exención de pagar el tributo de seguridad social antes mencionado en estos casos.

El Ministro de Trabajo y Bienestar Social no podía otorgar una exoneración del pago de cuotas

de seguridad social a trabajadores amparados por una visa de visitantes temporal especial sin que existiera una ley previa que consagra dicha exoneración.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA. (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA). PANAMA. VEINTICUATRO (24) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO. (1991).

V I S T O S:

El Banco de Santander y Panamá, S.A., ha presentado, por intermedio de sus apoderados judiciales especiales, la firma de abogados Mendoza y Valle, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción contra la Caja de Seguro Social. En la demanda se formulan pretensiones consistentes en peticiones dirigidas a la Sala Tercera para que ésta declare que son ilegales y, por tanto nulas, la Resolución No.6572-86 SUB-DG de 20 de junio de 1986, la Resolución No.7518-88 SUB-DG dictadas ambas por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social y la Resolución No.4548 -89 JD de 20 de junio de 1989 dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Asimismo, se pide que la Sala declare que el Banco de Santander y Panamá, S.A. no está obligado a cumplir con la condena por el monto de ciento sesenta y cinco mil setecientos noventa y dos balboas con veintiún centavos (B/.165,792.21) más intereses que le imponen dichos actos administrativos.

Alega la parte demandante que, mediante los actos administrativos por ella impugnados, la Caja de Seguro Social exige el pago de cuotas de cuotas obrero patronales y otras prestaciones de parte del Banco de Santander y Panamá, S.A. por la contratación de profesionales extranjeros que no laboraron más de dos (2) meses en Panamá y quienes prestaron servicios bajo el amparo de visas de visitante temporal especial reguladas en el Decreto de Gabinete No636 de 1970. Este tipo de visa, se alega, no permite trabajar en el territorio nacional para una empresa establecida en Panamá y las rentas que devengan dichos trabajadores no están sujetas al pago de cuotas de seguridad social. Los salarios devengados por estos trabajadores extranjeros no constituyen renta de fuente panameña, según afirma la parte demandante y ellos no eran trabajadores del Banco de Santander y Panamá sino funcionarios ejecutivos del Banco de Santander, División Internacional, Madrid, España. Por último, dicha parte hace relación a la nota No.DM-64 del 2 de febrero de 1973 expedida por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social en la cual se señala que los extranjeros amparados por el Decreto de Gabinete No.363 del 17 de diciembre de 1970 son trabajadores de la casa matriz ubicada en el extranjero sin sede en nuestro país y que "en virtud de estas disposiciones especiales no hay obligación de cotizar al Seguro Social".

Como normas violadas se señalan los artículos 2 y 17 del Código de Trabajo, los artículos 2,35=B y 66-A del Decreto-Ley 14 de 1954 y los artículos 1, 2 y 4 del Decreto de Gabinete No363 de 17 de diciembre de 1970. También se señalan como violadas normas constitucionales pero la Sala no puede considerar éstas dentro de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción y en este caso se procederá al examen del resto de las normas cuya violación se invoca porque la demanda ya había sido admitida mediante auto de 13 de noviembre de 1989.

El Director de la Caja de Seguro Social rindió su informe de conducta mediante la nota IC-DAL-1089 de 14 de diciembre de 1989. En esa nota se señala lo siguiente:

"La Caja ha demostrado que el personal extranjero objeto del alcance de Auditoría, prestaba servicios al Banco de Santander y Panamá, S.A., tal como se desprende del Informe de Junta Directiva No.DAL-1JD-88-19 de 30 de junio de 1988, visible a fs. 88-89-90-91-92 y 93 del respectivo expediente; por ello no estaban exentos del pago de Cuota de Seguro Social y otros conceptos de Ley."

Por su parte la Procuradora de la Administración contestó la demanda mediante la Vista No.9 de 6 de febrero de 1990. Dicha funcionaria se opone a las pretensiones de la parte demandante y señala que los extranjeros de que trata este caso laboraron en Panamá por un período superior a dos (?) meses, lo que los hizo ingresar al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social conforme al literal e del artículo 4 del Decreto-Ley 14 de 1954 y observa que en la parte motiva de la Resolución No.7518-88 se señala que dichas personas prestaron servicios en cargos administrativos como gerentes, subgerentes y técnicos bancarios, entre otros. En este sentido la Procuradora afirma lo siguiente:

"Y es que el Decreto Ley No.14 de 1954, Orgánico de la Caja de Seguro Social, en forma expresa dispone en su artículo 2o. literal b, que están sujetos al régimen obligatorio de seguro social todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas (independientemente del tipo de trabajo que realicen o posición que ocupen) que operen en el territorio nacional, cuando cumplan más de dos meses trabajando en el país. Este presupuesto se cumplió plenamente en el caso subyacente, lo que descarta la violación de la norma legal invocada.

Por último, señala la Procuradora que el Decreto de Gabinete No.363 de 1970 que regula la visa de visitante temporal especial, tampoco ha sido violado. Sobre este particular manifiesta la Procuradora lo siguiente:

"... Este Decreto de Gabinete reglamentario de la residencia de los ejecutivos de compañías internacionales no exime de cancelar las cuotas obrero-patronales a la Caja de Seguro Social.

Por lo demás, se debe tener presente que la ley es clara al señalar que quedan sujetos al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social TODOS LOS TRABAJADORES al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional con excepción de aquellos que vengan a trabajar por un período menor o igual a los dos meses (v.a fs.4).

Cabe destacar, que conforme a los artículos 140 del Código de Trabajo y el artículo 62 del Decreto-Ley No.14 de 1954, constituye salario no sólo el dinero devengado por el desempeño de una labor o trabajo, sino también la remuneración total, gratificación, bonificación, comisión, valor en

especie que reciba el trabajador. En el presente caso los ejecutivos del Banco de Santander y Panamá, S.A., no sólo recibieron una remuneración en dinero, sino que la empresa realizó pagos al personal extranjero en concepto de estancia, gastos de representación, por prestación de servicios en cargos administrativos y técnicos, por más de dos meses en forma continua y regular que reflejan la sujeción de estos ejecutivos al Banco de Santander y Panamá, S.A. y la obligatoriedad de cotizar con la Caja de Seguro Social."

La Sala considera que no le asiste razón a la parte demandante ya que no existe disposición legal alguna que exonere a los trabajadores extranjeros amparados con una visa de visitante temporal especial del pago del tributo conocido como cuotas obrero patronales y que debe pagarse a la Caja de Seguro Social.

Cabe señalar que nuestra Constitución consagra el principio de legalidad en materia tributaria en el artículo 48. De esta norma se deduce que no puede haber tributo sin ley previa que lo establezca (nullum tributum sine lege).

En relación con este principio el tratadista argentino Héctor B. Villegas señala que la consecuencia fundamental del mismo es que "sólo la ley puede especificar los elementos estructurantes básicos de los tributos y especialmente el hecho imponible, que debe ser típico" y el mismo autor agrega que "las exenciones deben también ser dispuestas por ley" (Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario. Tomo I. 4ta. edición. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990, pág.189).

De esta manera, debe quedar claro que el principio de legalidad en materia tributaria previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional implica que las exenciones de un tributo deben estar fijadas mediante ley, como regla general.

En el caso que nos ocupa consta que una serie de trabajadores extranjeros amparados por visa de visitante temporal especial presentaron servicios en el territorio de la República de Panamá por un tiempo superior a dos (2) meses con lo cual ingresaron al régimen de seguridad social panameño, según lo dispuesto en el artículo 4, literal e del Decreto-Ley 14 de 1954. Para estos efectos es irrelevante que estos funcionarios dirijan desde el territorio nacional operaciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos fuera de Panamá ya que no existe norma legal alguna que consagre una exención de pagar el tributo de seguridad social antes mencionado en estos casos.

La Sala Tercera de la Corte Suprema no puede otorgarle fuerza jurídica a la opinión vertida por Ministro de Trabajo y Bienestar Social en la nota No.DM-64 de 2 de febrero de 1973 en cuanto señala que los extranjeros amparados por el Decreto de Gabinete 363 de 1970 no están en la obligación de cotizar a la Caja de Seguro Social. En este caso vale recordar el principio de legalidad de la Administración que, según expresan los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, "se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por

la ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente" (Curso de Derecho Administrativo, Volumen I, 5ta. Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989, páq.440 y 441).

El Ministro de Trabajo y Bienestar Social no podía otorgar una exoneración del pago de cuotas de seguridad social a trabajadores amparados por una visa de visitante temporal especial sin que existiera una ley previa que consagrara dicha exoneración.

De lo expuesto anteriormente la Sala debe concluir que la Caja de Seguro Social no ha incurrido en las violaciones que le imputa la parte demandante.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que no son ilegales la Resolución No.6572-86 SUB-DC de 20 de junio de 1986, la Resolución No.7518-88 SUB-DC ambas dictadas por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, ni la Resolución No.4548-89JD de 20 de junio de 1989 dictadas por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

COPIESE, NOTIFIQUESE y CUMPLASE.

(Fdo.) ARTURO HOYOS.

(Fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(Fdo.) CESAR QUINTERO.

(Fdo.) ANAIS B. DE GERNADO.
Secretaria Encargada.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. MIGUEL GONZALEZ, EN REPRESENTACION DE HECTOR ACEVEDO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA CORRESPONDENCIA DE FECHA 16 DE ENERO DE 1990, EXPEDIDA POR EL JEFE DE PERSONAL DE LOS CASINOS NACIONALES. (MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS).

SE CONFIRMA LA RESOLUCION QUE ADMITE LA PRESENTE DEMANDA.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA. (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA). PANAMA, VEINTISIETE (27) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

VISTOS:

El Procurador de la Administración ha interpuesto recurso de apelación contra la resolución proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera (Contencioso Administrativa) expedida el 22 de junio de 1990, y mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el Lcdo. Miguel González en representación de Héctor Acevedo con el objeto de que se