

VISTOS:

El Licenciado **ORLANDO CARRASCO** ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en representación de **FERMÍN TORRES ARENILLA**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución No. 051 de 10 de febrero de 1993, emitida por el Alcalde del Distrito de Colón, mediante la cual se decreta el lanzamiento por intruso del demandante, y para que se hagan otras declaraciones.

El Magistrado Sustanciador procede a examinar la demanda a fin de verificar si la misma cumple con los requisitos establecidos por la ley para el trámite que permita su admisión.

Observa quien suscribe que el libelo incoado adolece de varios defectos que no permiten darle curso legal a la misma.

La demanda en estudio, pugna con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 33 de 1946, que modificó el artículo 28 de la Ley 135 de 1943, que en su numeral segundo, dice lo siguiente:

"Artículo 17: No son acusables ante la jurisdicción contencioso-administrativa:

...

2. Las resoluciones que se dicten en los juicios de Policía de naturaleza penal o civil. ..."

En este caso en particular, el Corregidor de Policía del Corregimiento de Puerto Pílon, en el Municipio de Colón, resolvió abstenerse de conocer de la demanda de lanzamiento por intruso contra el Sr. **TORRES ARENILLA**. Contra dicha resolución se presentó Recurso de Apelación ante el Alcalde del Distrito de Colón, quien resolvió decretar el lanzamiento por intruso del señor **FERMÍN TORRES ARENILLA**, mediante Resolución No.051 de 10 de febrero de 1993, que es el acto acusado de ilegal ante este tribunal.

Como se observa, esta Resolución fue emitida por una autoridad de policía, en un juicio de policía de naturaleza civil, lo que se colige, de la norma anteriormente transcrita, que este tribunal carece de competencia para conocer de este negocio, lo que hace inadmisibles las demandas.

Esta Corporación de Justicia, ha reiterado en diversas ocasiones que las resoluciones dictadas por autoridades de policía, no son acusables ante esta Sala, puesto que las acciones originadas en estos juicios están excluidas del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por las anteriores consideraciones, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera, Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Lcdo. **ORLANDO CARRASCO**, en representación de **FERMÍN TORRES ARENILLA**.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA AHUMADA Y SALAS, EN REPRESENTACIÓN DE FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.2334-90-SUB-D.G. DE 6 DE FEBRERO DE 1990, EMITIDA POR EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, CINCO (5) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense **AHUMADA Y SALAS** actuando en representación de **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.**, ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°2334-90-SUB-D.G. de 6 de febrero de 1990, emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social.

Considera el recurrente que el acto administrativo acusado es violatorio de los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo, así como el literal b del artículo 2 de la Ley 134 de 1943.

De la demanda instaurada se corrió traslado al funcionario responsable del acto emitido para que rindiese un informe explicativo de su actuación, encontrándose el mismo en el expediente contentivo de este negocio.

De igual forma se dio traslado al señor Procurador de la Administración, quien procedió a oponerse a las pretensiones del actor.

Una vez surtidos todos los trámites legales establecidos para estos procesos, procede la Sala Tercera a desatar la controversia instaurada.

El origen de este litigio radica en la emisión del acto administrativo mediante el cual la Caja de Seguro Social condenó a la empresa **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.** al pago de B/.26,752.24 en concepto de cuotas de Seguro Social, prima de riesgos profesionales y recargos de ley, suma ésta que según la Institución de Seguridad Social no fue reportada durante el período comprendido entre el mes de enero de 1986 y octubre de 1988.

La suma dejada de pagar fue detectada a raíz del examen a los libros de contabilidad, comprobantes de pago, planillas y demás documentos de la empresa, de cuyo examen se determinó (según la Caja de Seguro Social), que el patrono omitió el pago de cuotas y la declaración de los salarios devengados por los trabajadores **JUAN L. VENTURA y AMELI G. DE VENTURA**, y ello en virtud de que se calificó sus servicios como "profesinales", sin que existiera entre ellos y la empresa una relación de trabajo.

La Sala observa que el punto central de esta controversia estriba en la determinación de la existencia o no de una relación obrero-patronal entre la empresa **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.** y **JUAN L. VENTURA y AMELI DE VENTURA**.

Los dos primeros cargos de ilegalidad aducidos por el recurrente y que analizaremos de manera conjunta dada su estrecha vinculación, descansan en los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo.

Las normas en mención son del tenor siguiente:

"Artículo 64. La subordinación jurídica consiste en la dirección ejercida o susceptible de ejercerse, por el empleador o sus representantes, en lo que se refiere a la ejecución del trabajo.

Artículo 65. Existe dependencia económica en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando las sumas que percibe la persona natural que preste el servicio o ejecute la obra constituyen la única o principal fuente de sus ingresos;
2. Cuando las sumas a que se refiere el ordinal anterior provienen directa o indirectamente de una persona o empresa, o como consecuencia de su actividad;
3. Cuando la persona natural que presta el servicio o ejecuta la obra no goza de autonomía económica, y se encuentra vinculada económicamente al giro de actividad que desarrolla la persona o empresa que puede considerarse como empleador.

En caso de duda sobre la existencia de una relación de trabajo, la prueba de la dependencia económica determina que se califique como tal la relación existente".

Como queda expuesto, estas normas tienen ingerencia directa en la determinación de relaciones de trabajo y la obligatoriedad del descuento de las cuotas obrero patronales a los trabajadores.

Por tanto la Sala Tercera procede a examinar individualmente los cargos imputados en relación al señor **JUAN VENTURA LARA** como a **AMELI G. DE VENTURA** con la empresa de la siguiente manera:

#### **JUAN VENTURA LARA.**

Según la parte demandante se trata del representante legal y presidente de la empresa, quien recibe retribución basado en que sirve de fiador para los préstamos bancarios y que realiza funciones administrativas propias del gerente. Así, sus atribuciones se circunscriben a decidir el horario de los trabajadores de la empresa, participa en las reuniones de la Junta de Accionistas, dirige a los gerentes de las sucursales, no es fiscalizado sino que fiscaliza, y no responde a las directrices de ninguna persona con jerarquía administrativa o financiera superior a él.

Estima la Sala que el punto a considerar en este negocio es si el señor **JUAN VENTURA LARA**, quien es Director y Dignatario de la Sociedad **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.** puede ser considerado como trabajador de ésta.

Debe acotarse que en general, la doctrina y la jurisprudencia nacional han entendido que las personas con tal calidad no deben considerarse trabajadores, mientras que no se de con respecto a ellos la nota elemental de subordinación jurídica respecto al empleador.

El Director General de la Caja de Seguro Social, al rendir su informe explicativo de actuación ha señalado con respecto a la situación del señor **VENTURA LARA**, lo siguiente:

"Tenemos que con respecto al señor Juan L. Ventura el hecho de ser Presidente de la Junta Directiva y Representante Legal de la Sociedad **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.**, no es circunstancia que lo exime del pago de las deducciones que por Ley deben hacerse al régimen de seguridad social panameño, por cuanto que los salarios objeto del alcance son producto de la contraprestación que recibe de los servicios que como Gerente General brinda a la empresa, y no como distribución de dividendos que como accionista de la Sociedad tenga derecho. Es menester agregar, además que la subordinación jurídica como elemento típico de la relación de trabajo en el

caso que nos ocupa, es ejercida por la sociedad jurídica **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.**, frente a todas las personas naturales que le brinden cualquier servicio, y no puede alegarse que una determinada persona lo hace a nombre de ella, por el hecho de ser accionista o dignatario de la misma".

El doctor **ARTURO HOYOS**, en su obra "Derecho Panameño del Trabajo" cita las palabras del destacado tratadista Rafael Caldera, cuando al tratar el tema de la situación de los directores y dignatarios de sociedades anónimas ha manifestado:

"yo he sostenido que el carácter de miembro de una Junta Directiva no da, ni quita, el carácter de trabajador; no lo atribuye por sí solo, pues quien tiene puede no hallarse bajo la dependencia de la empresa, ni tampoco lo quita, pues el hecho de que una persona preste servicios de carácter personal a una corporación bajo su dependencia, no se desnaturaliza por la circunstancia de que esté investido de un alto cargo dentro de la misma. Se trata, pues, de una cuestión de hecho: la de averiguar si en cada caso, aparte la función propiamente administrativa o representativa, existe o no, una relación de trabajo". (HOYOS, Arturo. Derecho Panameño del Trabajo. Panamá, 1982, Litografía e Imprenta Lil, S. A. págs. 253-254).

Por su parte, el propio doctor **HOYOS**, en la obra supracitada (IBIDEM), suscribe la opinión pretranscrita, en el sentido de que debe examinarse cada caso en concreto, para determinar si existe o no relación de trabajo, pero entendiéndose que la calidad de Director de una sociedad anónima ni agrega ni resta en cuanto a lo que la relación de trabajo se refiere, pero que debe entenderse que en principio, no existe relación laboral salvo prueba en contrario.

En el expediente subjúdice y en el cuadernillo administrativo adjunto, se aprecia que la razón fundamental por la cual se hace el alcance adicional, es en virtud de que el señor **VENTURA** realiza funciones propias de Gerente General y supervisa a las demás sucursales de la empresa; tiene un despacho de uso permanente en las oficinas principales y tales funciones no las realiza a modo de control del negocio de la sociedad, sino como una prestación personal del servicio a tiempo completo de administrador de la empresa, donde sus atribuciones no son de libre desempeño, sino que responden a los designios de la Junta Directiva de esa organización. La calidad de presidente o director de la sociedad le permite dictar políticas comerciales a seguir, pero es en su calidad de gerente que éste las ha ejecutado e implementado. Estas funciones no están determinadas ni delimitadas en contrato de trabajo alguno.

El argumento esbozado en el sentido de que al contratar el señor **VENTURA** fianzas personales por la empresa, ésto justifica el pago de los honorarios profesionales carece de sustento a juicio de este Tribunal, ya que se ha hecho evidente a través del negocio que nos ocupa, la circunstancia de que los pagos efectuados se han hecho en virtud de los servicios de gerencia que el señor **VENTURA** presta a la empresa, y que la contratación de fianzas personales no justifica los pagos percibidos por el señor **JUAN VENTURA**, sino que más bien pudo merecer una participación en las utilidades logradas por la empresa, por la inversión del dinero obtenido en el préstamo avalado.

Se observa igualmente en las declaraciones de renta adjuntas al cuadernillo administrativo, que el pago de "honorarios profesionales" para el señor **VENTURA** representó para el año de 1986 la suma de B/.30,000, y sus ingresos totales ascendieron a la suma de B/.32,202.96. Como se aprecia, la misma situación acaeció para el año de 1987, donde los servicios profesionales le reportó la suma de B/.30.000.00 y esa misma cantidad fue reportada como los ingresos totales del señor **VENTURA** (cfr. 1, 21-16 del expediente administrativo).

De la situación en comento parece colegirse que los principales ingresos que percibe el señor **VENTURA** provienen de los citados honorarios profesionales.

La Sala estima que la situación del señor **JUAN L. VENTURA** en la empresa, por las condiciones en que desarrolla las actividades gerenciales, es la de un trabajador, que aunque participa como director y presidente de la sociedad en la toma de directrices mercantiles, en el desempeño de sus funciones ejecutivas sí está bajo la subordinación de las decisiones de los miembros de la Junta Directiva y ésta a su vez, puede ser reemplazada por quienes sean tenedores de las acciones emitidas con derecho a votación en las elecciones de Directores.

Se ha podido constatar por lo anterior, el grado de subordinación en las funciones que ejercía el señor **VENTURA** y la dependencia que le vincula con la empresa, por lo que no prosperan los cargos de ilegalidad aducidos en relación al señor **JUAN L. VENTURA**, por quien debieron cotizarse cuotas obrero patronales.

En cuanto a la señora **AMELI DE VENTURA**, se presenta una situación similar a la previamente analizada, en el sentido de que la misma es secretaria de la Junta Directiva, pero realiza los servicios de cobranza para la empresa.

No consta en autos la existencia de contrato de trabajo alguno entre la señora **DE VENTURA** y la empresa, pero se puede apreciar que la misma hacía las veces de cobradora para la financiera y percibía sumas de dinero fijas mensualmente. Estos servicios responden a funciones propias de la actividad principal y permanente de la empresa y no pueden realizarse de forma autónoma o independiente sino subordinada, salvo que se estableciese una organización propia y tal hecho no ha sido acreditado en el expediente.

Por otro lado, queda palmariamente en evidencia que los ingresos totales percibidos por la señora **AMELI DE VENTURA** durante los años 1986 y 1987 provenían de los servicios prestados a la empresa **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.**, lo que revela el grado de

dependencia económica que tiene la citada señora con esta empresa (cfr. declaraciones de renta visible a fojas 11-15 del expediente administrativo).

La Sala estima por consiguiente, que la señora **AMELI DE VENTURA** no prestaba servicios profesionales, sino que efectivamente debía ser considerada como trabajadora de la empresa sujeta al pago de cuotas obrero patronales, por lo que descartamos los cargos de ilegalidad aducidos.

El actor alega finalmente la infracción del artículo 2 literal b de la Ley 134 de 1943 tal como quedó reformada por el Decreto Ley N°14 de 1954 Orgánico de la Caja de Seguro Social.

La norma citada preceptúa:

"Artículo 2. Quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social.

...

b) Todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, aquellos Distritos que no hayan sido incorporados al entrar en vigencia la presente Ley, lo serán en su oportunidad cuando lo estime conveniente la Junta Directiva, la que fijará la forma y modalidades de aseguramiento. ...".

En relación a la transgresión aducida, el recurrente ha señalado:

"La idea de que, por tratarse de una institución autónoma del Estado, la Caja de Seguro Social puede, de manera discrecional y absoluta, determinar cuándo un individuo es trabajador y, en consecuencia, cuando está obligado a pagar cuotas al Seguro Social, es incorrecta. Se trata de una tendencia constante y permanente que ha sido adoptada por todas las administraciones de la Caja de Seguro Social y en cuya ejecución han prevalecido las urgencias económicas de la institución sobre el reconocimiento a las complejas realidades y figuras jurídicas que surgen del ejercicio empresarial normal".

Sobre este particular la Sala desea reiterar el criterio que ha venido sosteniendo en aplicación de las leyes de seguridad social, en el sentido de que la Caja de Seguro Social se encuentra facultada para determinar la existencia de una relación de trabajo y exigir el pago de las respectivas cuotas obrero-patronales, cuando del análisis sucinto de las probanzas recabadas por sus auditores se determine que la relación de trabajo se ha configurado, y así lo ha reconocido esta Superioridad en circunstancias como la que nos ocupa.

En efecto, la Sala Tercera mediante resolución de 12 de diciembre de 1973, indicó:

"A su vez, para poder afiliar a los trabajadores que están sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social y los que se incorporen como independientes (V.arts. 2 y subsiguientes parágrafos y 3 de la Ley Orgánica) en su artículo 62 establece múltiples definiciones que le han de servir como pautas, y en la solución de tal problema le indica a sus funcionarios los que deben entenderse por trabajador, patrono o empleador, independiente, cuotas, sueldos, trabajadores domésticos, ocasionales, estacionales, eventuales y agrícolas, etc.

Así pues, esas disposiciones y las otras que les son complementarias autorizan a los funcionarios de la Caja en el ejercicio de sus funciones para determinar en cada caso si a una persona se le puede calificar de trabajador así como quién es su empleador, y así afiliarlos para cobrar las cuotas obrero patronales correspondientes con total independencia de lo que al respecto decidan los Juzgados Seccionales de Trabajo y las autoridades administrativas del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en los problemas o controversias que les planteasen las mismas personas dentro del ámbito de su competencia".

En atención a lo expresado debe descartarse el cargo de violación aducido.

Del examen íntegro que el Tribunal ha efectuado a las constancias del expediente, concluye que la actuación de la entidad de seguridad social se enmarcó dentro de los límites de ley, al proceder al alcance hecho a la sociedad **FINANCIERA DE CRÉDITO POPULAR, S. A.** en concepto de pago de cuotas obrero patronales dejadas de pagar en relación al señor **JUAN L. VENTURA** y **AMELI G. DE VENTURA**, quienes por la calidad de los servicios prestados durante los años de 1986, 1987 y 1988 debieron ser considerados como trabajadores de la empresa, por lo que esta última debe cumplir con el pago de la suma determinada por la Caja de Seguro Social.

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°2334-90-SUB-D.G. de 6 de febrero de 1990 emitida por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL