



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, tres (03) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Álvaro Antonio Cabal Ducasa, quien actúa en nombre y representación de la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, ha interpuesto Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, a fin de que se declare nula, por ilegal, la **Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019**, emitida por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, acusada de ilegal.

**I. ANTECEDENTES.**

A través de la **Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019**, la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, señaló lo siguiente:

“... ”

Mediante escrito presentado ante nuestra Institución, el día 26 de junio de 2019, solicita sean corregidas algunas facturaciones del empleador JUNTA DE RELACIONES LABORALES (2009, 2011, 2013), que incluían pagos efectuados a una serie de ex trabajadores al término de sus relaciones laborales en concepto de vacaciones acumuladas, por considerar que estas sumas son de carácter indemnizatorio y no se encuentran sujetas a deducciones del seguro social.

Indican que en principio, estos pagos se declararon ante los sistemas SYSMECA y SIPE como 'otros ingresos' en el que se contempla el concepto indemnización; sin embargo, la situación generó dudas respecto a la obligatoriedad de efectuar deducciones de seguro social a estos conceptos (vacaciones acumuladas), por lo que quiso obtener de la Institución, un estimado a pagar en consideración de que la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá pudiese aprobar un crédito supletorio para ese pago, en la posible inclusión de las respectivas deducciones.

En razón de ello, se les sugirió efectuar planilla complementaria que incluyera los montos correspondientes a las vacaciones acumuladas de los ex trabajadores, bajo la concepción de nuestra ley orgánica, con sus correspondientes deducciones. Lo anterior, generó facturaciones, que no habiendo sido aprobado el crédito por parte de la Junta Directiva de la ACP, aun mantenían pendiente de pago.

...

La valoración de la normativa aplicable a la ACP, en cuanto comprende normas laborales y administrativas especiales, resulta indistinta de la materia restrictiva 'cuotas empleado-empleador' cuyo objeto especial es de competencia privativa de la Caja de Seguro Social.

...

En tanto, la Junta de Relaciones Laborales ha solicitado en diversas ocasiones, se deje sin efecto las declaraciones salariales efectuadas respecto a ex trabajadores correspondiente a vacaciones acumuladas, en su defecto, se le reconozca como indemnización y consecuentemente no se le atribuya deducciones, para que así se anule la cuenta por cobrar que mantienen pendiente de pago.

Debemos indicar que la Caja de Seguro Social, ya ha emitido pronunciamiento en dos ocasiones sobre este tema, determinando que no proceden los correctivos pretendidos, ya que el concepto pago por 'VACACIONES' indistintamente del momento en que se haga efectivo, supone un derecho adquirido que se enmarca por su naturaleza, dentro de los supuestos que constituyen salario según lo establecido en el artículo 91 de la Ley 51 de 20053

Sin más, la Caja de Seguro Social mantiene su postura en cuanto a la obligatoriedad de deducir y pagar las cuotas empleado-empleador respecto a vacaciones acumuladas pagadas a ex trabajadores, al vencimiento de sus relaciones laborales, por resultar derechos adquiridos. Para mejor comprensión adjuntamos copia de las Notas D.G.-N-934-2015 de 24 de septiembre de 2015 y Nota DENL-N-26-2018 de 7 de febrero de 2015.

..." (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

Así las cosas, y debido a su disconformidad con el Acto Administrativo acusado de ilegal, la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, presentó un Recurso de Reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución No. 54,142-2020-JD., de 29 septiembre 2020, que confirmó en todas sus partes el Acto primario (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

#### **I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

El apoderado judicial de la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

**"PRIMERO:** Ante las dudas manifiestas por funcionarios administrativos de la Junta de Relaciones Laborales respecto a la obligatoriedad de efectuar deducciones de seguro social en concepto de vacaciones acumuladas se quiso obtener de la Caja de Seguros Social un estimado a pagar en el evento de que fuera obligatoria su inclusión de las respectivas deducciones.

**SEGUNDO:** En razón de ello, la Caja de Seguro Social les sugirió efectuar planilla complementaria que incluyera los montos correspondientes a las vacaciones acumuladas de los ex trabajadores, por lo que, bajo la interpretación de sus reglamentos la entidad de seguridad social generó facturaciones sobre dichos montos incluyendo multas e intereses por mora.

...

**CUARTO:** La Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, resolvió la solicitud de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (**JRL**), emitiendo la Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019, resolviendo la obligatoriedad (de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá), de deducir y pagar las cuotas empleado-empleador respecto de vacaciones acumuladas pagadas a dichos ex trabajadores de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, porque consideró que el concepto de pago de 'VACACIONES' indistintamente del momento en que se haga efectivo, supone un derecho adquirido que se enmarca por su naturaleza, dentro de los supuestos que constituyen salario según lo establecido en el artículo 91 de la Ley 51 de 2005.

**QUINTO:** La JUNTA DE RELACIONES LABORALES de la Autoridad del Canal de Panamá (**JRL**) mediante apoderado especial, se notificó personalmente de la Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019, el 29 de agosto de 2019 y en el acto anunció recurso de apelación.

...

**OCTAVO:** Surtida la alzada, la JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL mediante Resolución No.54,142-2020-J.D. de 29 de septiembre de 2020 resolvió CONFIRMAR en toda sus partes la Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019, agotándose con esta última resolución la vía gubernativa.

..." (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

## II. NORMAS QUE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

En atención a lo expresado, la recurrente consideró que el Acto acusado de ilegal, vulneró los artículo 91 y 92 (numeral 3), de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 "*Orgánica de la Caja de Seguros Social*" (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Al respecto, señala la actora que el citado artículo 91, es la excerta jurídica que establece los conceptos de pagos del empleador a los empleados, sobre los cuales debe deducirse la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social de conformidad con la Ley. Así la cosas, indica que de conformidad con la norma, el salario o sueldo es toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciben los empleados como retribución de sus servicios, o con ocasión de estos, en los que se incluyen las comisiones, vacaciones,

bonificaciones, dietas recurrentes que exceden el 25% de un mes de salario, las primas de producción, y los gastos de representación (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

En ese sentido, señala la activadora jurisdiccional, que las “vacaciones” a las que se hace referencia, son las de uso normal como compensación económica correspondiente al doceavo (12) mes de descanso dentro del Contrato Laboral, luego de once (11) meses continuos, por lo que, el salario o sueldo de ese mes, lo constituyen la vacaciones calculadas sobre los salarios y otras remuneraciones que le pagaron durante los once (11) meses anteriores (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Asimismo, advierte que según el artículo 766 del Código Administrativo, las vacaciones son el sueldo al que tiene derecho el servidor público, a razón de treinta (30) días de descanso por cada once (11) meses continuos de servicio durante la relación laboral. En este contexto, señala el accionante que: *“...en los casos en que el trabajador no pudo hacer uso de sus vacaciones durante la relación laboral, al finalizar ésta, las vacaciones acumuladas se les deben pagar, por ser un derecho adquirido, como una indemnización y no como un salario pues ya dejó de ser obligatorio para el trabajador la prestación del servicio”* (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, a través de su apoderado judicial, señaló que:

“... ”

El pago de las vacaciones acumuladas a la terminación de la relación laboral que hizo la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ** a sus ex empleados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 del Acuerdo No. 3 (de 9 de marzo de 2020), tal como quedó modificado por el Acuerdo No. 27 (de 14 de junio de 2005), ambos de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, se declararon en las respectivas plantillas como ‘otros ingresos’ de los cuales no se dedujeron cuotas obrero-patronales, pues no correspondían a salario o sueldo, entendido este como una retribución por los servicios de dichos ex empleados o en ocasión de ello, ni fueron conceptos de pagos por vacaciones, pues ya no se podía disfrutar de asueto, sino que se les dio en concepto de pago resarcitorio o indemnizatorio a la terminación de la relación laboral sobre la cual no corresponde la deducción de cuotas de seguro social.

En consecuencia, la Nota DINAI-N-425-2019, viola el artículo 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, porque lo aplica a un supuesto pago no contemplado en dicho precepto, produciéndose una interpretación errónea de la disposición legal".

..." (cfr. foja 7 del expediente judicial).

Por otro lado, aduce como infringido el artículo 92 (numeral 3), de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en concepto de violación directa por omisión, indicando que si bien el artículo 91 de la misma excerta, estipula que el empleador debe pagar "cuotas", sobre el salario; sin embargo, en el artículo 92 de la mencionada excerta legal, establece excepciones de salario en nueve (9) rubros de pagos a los trabajadores, y en donde en su numeral tres (3), se contemplan las sumas que recibe el empleado en concepto de indemnización, con motivo de la terminación de la relación laboral (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En este contexto, señala que la Directora Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, no consideró lo dispuesto en el artículo 92 (numeral 3) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, aunado que, la Junta Directiva de esa Institución, en su Resolución No. 54,142-20250-J.D. de 29 de septiembre de 2020, dispuso que no era aplicable, por considerar que se refiere a la Prima de Antigüedad consagrada en el artículo 224 del Código de Trabajo, a pesar que el numeral 7 de la citada disposición, expresamente, exceptúa del concepto de salario a la Prima de Antigüedad, por lo tanto, a su juicio, se demuestra que la indemnización que señala el numeral 3, no guarda relación con la referida Prima de Antigüedad. (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Así las cosas, también expresó la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, en su libelo de Demanda que:

"...

Los pagos hechos por la Junta de Relaciones Laborales a los ex empleados a que se refiere la Nota DINAI-N-245-2019, de vacaciones acumuladas a la terminación de la relación laboral constituyendo pagos de naturaleza resarcitorio o indemnizatorio a la terminación de la relación laboral, como viene dicho, y por lo tanto constituyen una excepción al concepto de salario como lo preceptúa el numeral 3 del artículo 92 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, no correspondiendo deducción de cuotas de seguro social por este concepto. Y si al aplicar la norma en comento hubieran tenido alguna duda sobre su procedencia en el caso

de las liquidaciones hechas por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, no era el Código de Trabajo el que tenía que consultar para ello, si no el artículo 67 del Acuerdo No. 3 (de 9 de marzo de 2000), tal como quedó modificado por el Acuerdo No.27 (de 14 de junio de 2005), ambos de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, que regula el pago de las vacaciones acumuladas al término de la relación laboral de trabajo de los servidores públicos de la JRL.

En consecuencia la Nota DINAI-N-425-2019 de la Directora Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social de fecha 27 de septiembre de 2019, viola el numeral 3 del artículo 92 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en concepto de violación directa por omisión.

..." (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

### III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

Mediante el Oficio No. 227 de 10 de febrero de 2021, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, remitió copia autenticada de la Acción Contenciosa en estudio, al Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a fin que, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, remitiera su Informe Explicativo de Conducta, el cual tendrá por objeto ilustrar a la Sala sobre el supracitado negocio (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Así las cosas, mediante la Nota DINAI-N-028-2021 de 18 de febrero de 2021, el citado servidor público a través del Informe solicitado, recibido por insistencia, señaló, medularmente, lo siguiente:

"...

Establece, el Licdo. Cabal Ducasa, en su escrito, que la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**, mantiene dudas respecto al tema de pago de vacaciones acumuladas y deducciones de seguro social en tal concepto, por lo que solicitó a la Caja de Seguro Social, un cálculo preliminar a fin de proponer la aprobación de un crédito suplementario a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, a lo que se les sugirió realizar planillas complementarias, en su entendimiento de sólo serían a manera de estimado.

Que no habiendo sido aprobado el crédito suplementario por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, mantienen la deuda con la Caja de Seguro Social, sumas que desean se eliminen, por considerarlas indemnizaciones y no vacaciones 'per se'.

En este sentido, la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, al recibir la referida solicitud y atendiendo los antecedentes existentes en este caso, suscribió la Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019, reiterativa de las opiniones legales ya existentes, concluye:

'La valoración de la normativa aplicable a la ACP, en cuanto comprende normas laborales y administrativas especiales, resulta indistinta de la materia restrictiva 'cuota empleado-empleador' cuyo objetivo especial es de competencia privativa de la Caja de Seguro Social. En ese sentido, las cuotas de seguro social se conciben, regulan aplican bajo la concepción de la Ley 51 de 2005...

...En tanto, la Junta de Relaciones Laborales ha solicitado en diversas ocasiones, se deje sin efecto las declaraciones salariales efectuadas respecto a ex trabajadores correspondientes a vacaciones acumuladas, en su defecto, se le reconozca como indemnización y consecuentemente no se le (Sic) atribuya deducciones, para que así se anule la cuenta por cobrar que mantiene pendiente de pago.

Debemos indicar que la Caja de Seguro Social, ya ha emitido pronunciamiento en dos ocasiones sobre este tema determinando que no proceden los correctivos pretendidos, ya que el concepto pago por 'VACACIONES' indistintamente del momento en que se haga efectivo, supone un derecho adquirido que se enmarca por su naturaleza, dentro de los supuestos que constituyen salario según lo establecido en el artículo 91 de la Ley 51 de 2005'

..." (Cfr. foja 101-102 del expediente judicial).

#### IV. POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA (CONTESTACIÓN).

A través de apoderado judicial, la Caja de Seguro Social, presentó se escrito de Contestación de Demanda, señalando, entre otras cosas, lo siguiente:

"...

**CUARTO:** Si bien la Autoridad del Canal de Panamá se rige por un Régimen Especial de Trabajo; la normativa legal y reglamentaria que regula el tema privativo de seguridad social en Panamá, es la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, de cuyo ámbito de aplicación no se escapa la Autoridad del Canal de Panamá.

Sin pretender desconocer, la normativa especial de trabajo aplicada por la Autoridad del Canal de Panamá, no resulta dable, a nuestro criterio, so pretexto de su especialidad, desvirtuar la naturaleza y esencia de las figuras jurídicas: 'vacaciones' e 'indemnización'.

Tales figuras se originan de las nociones conceptuales del Código de Trabajo, por ello, indistintamente que la Autoridad del Canal de Panamá, establezca normas especiales para su aplicación, estas figuras como tal permanecen inmutables.

...

Lo expuesto, nos lleva a concluir que las vacaciones forman parte del salario del trabajador, según lo dispuesto por la Ley 51 de 2005 (Ley Especial-Seguridad Social Panameña), en razón de su origen y naturaleza, por cuanto se producen de los servicios prestados por el trabajador a su empleador, con total independencia de las modalidades que se utilicen para su cargo, por ende, tales retribuciones están sujetas al pago propio de la seguridad social.

..." (Cfr. fojas 39-41 del expediente judicial).

#### V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1051 de 10 de agosto de 2021, el representante del Ministerio Público solicitó, a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan a declarar que no es ilegal, la **Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019**, emitida por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 58-66 del expediente judicial).

Al respecto advirtió, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

Según advierte esta Procuraduría, para poder emitir un concepto de Ley, es necesario traer a colación el artículo 91 (numeral 2) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguros Social, que dice lo siguiente:

...

En este contexto, es conveniente señalar que a pesar que la Autoridad del Canal de Panamá, conserve un régimen especial en las relaciones laborales; no es menos cierto, que la materia de seguridad social es especial, y que es facultativo de la Caja de Seguro Social, ejercer la fiscalización de los empleadores en cuanto al cumplimiento del pago de las cuotas obrero-patronal, obligación que se hace extensiva a todas las dependencias del Estado sin distinción, lo cual, incluye a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

...

En otro orden de ideas, es propicio referirnos al argumento del accionante, en cuanto a su señalamiento, sobre el pago de las vacaciones acumuladas, luego de la terminación de la relación de trabajo, con carácter de indemnización; lo que contraviene el concepto jurídico de dicha prerrogativa, toda vez que, aquella se otorga únicamente cuando el empleador no puede justificar que despidió al trabajador según la Ley.

Y que esta indemnización, se otorga al empleado con motivo de la terminación laboral sin causa justificada, tomando en cuenta el tiempo de antigüedad y el salario devengado, en concordancia con las escalas establecidas en el artículo 225 del Código de Trabajo; razón por la cual, observamos que el argumento esgrimido por el recurrente, no es acertado, toda vez, que **la naturaleza jurídica (Sic) las vacaciones suponen un derecho a percibir el salario son contraprestación laboral a cambio, indistintamente del momento en que se haga efectivo su pago.**

...

También es importante anotar en relación con el asunto bajo examen, que las remuneraciones que no son consideradas salario, se encuentran listadas en el artículo 92 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, el cual dispone las excepciones de salario, en referencia el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social; y, que las vacaciones, no se encuentran enumeradas en ese listado. Veamos.

...

Ante ese escenario, esta Procuraduría advierte que la facultad de determinar y fiscalizar que los empleadores cumplan con la obligación de pagar las cuotas sobre los salarios, es una atribución que la Caja de Seguro Social, ejerce de manera privativa por mandato de Ley, sin distingo de quien sea el patrono obligado.

Al respecto, observamos que el acto impugnado es claro al enmarcar la decisión adoptada por la Caja de Seguro Social, dentro del marco de lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de dicha institución.

...

En el marco de lo referido en la jurisprudencia citada, en correspondencia del caso que hemos desarrollado, debemos concluir, que conforme a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, las vacaciones se enmarcan en la categoría de salario, por consiguiente, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, tiene el deber legal de asumir y pagar las cuotas obrero patronales a la Caja de Seguro Social, de las vacaciones acumuladas y pagadas a sus ex trabajadores.

...” (Cfr. fojas 62, 63, 64 y 66 del expediente judicial).

## V. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**.

Al respecto, el Acto Administrativo que se somete a la consideración de la Sala Tercera, lo es, la **Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019**, emitida por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a través del cual, esa Institución mantuvo su postura en cuanto a la obligatoriedad de la parte actora, de deducir y pagar la cuota obrero-patronal respecto a las vacaciones acumuladas pagada a sus ex trabajadores, al término de sus relaciones laborales (Cfr. fojas 12-14 del expediente laboral).

El precitado Acto Administrativo, fue recurrido a través de un Recurso de Reconsideración, mismo que fue decidido por medio de la Resolución No. 54,142-2020-J.D., de 29 de septiembre de 2020, que confirmó en todas sus partes el Acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

Las circunstancias antes descritas, y una vez agotada la Vía Gubernativa, el ahora demandante, interpuso ante este Tribunal, la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, en análisis, solicitando se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo acusado, y que se ordene eliminar las facturaciones hechas a **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**, mediante las planillas complementarias en los años 2009, 2011 y 2013; que incluían pagos efectuados a un serie de ex trabajadores de la accionante, al término de sus relaciones laborales (Cfr. foja 3-4 del expediente judicial).

En ese sentido, los argumentos centrales de ilegalidad esbozados en el negocio jurídico en examen, giran en torno a la vulneración de los artículo 91 y 92 (numeral 3), de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 "*Orgánica de la Caja de Seguros Social*" (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Así las cosas, y para lograr una mejor aproximación al tema en estudio, las citadas disposiciones legales, supuestamente vulneradas, son del tenor siguiente:

**“Artículo 91.** Pago de cuotas sobre los salarios. Los empleados y empleadores deben pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que establece esta Ley, sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado.

Para efectos de esta Ley y del Decreto de Gabinete 68 de 1970, sin perjuicio de la definición de salario contenida en el Código de Trabajo, se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de estos, incluyendo:

1. Las comisiones.
2. **Las vacaciones.**
3. Las bonificaciones.
4. Las dietas, siempre que sean recurrentes y que excedan el veinticinco por ciento (25%) de un mes de salario. En caso de exceder el porcentaje anterior, tales excedentes serán considerados salarios.
5. Las primas de producción, siempre que excedan el cincuenta por ciento (50%) de un mes de salario.
6. Los gastos de representación de los trabajadores del sector público y privado a partir del 1 de enero de 2006 para ambos sectores. Tales gastos de representación se gravarán con la siguiente gradualidad:
  - a. Desde 1 de julio de 2006, el veinticinco por ciento (25%) de la totalidad de los gastos de representación.
  - b. Desde el 1 de julio de 2008, el cincuenta y cinco por ciento (55%) de la totalidad de los gastos de representación.
  - c. Del 1 de julio de 2010 en adelante, el ciento por ciento (100%)”

**“Artículo 92. Excepción de salario.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el Código de Trabajo y para los efectos de la Caja de Seguro Social, no se considerará salario:

1. El monto de las tres partidas del Decimotercer Mes.
2. El preaviso.
3. **Las sumas que reciba el empleado en concepto de indemnización, con motivo de la terminación de la relación de trabajo.**
4. La participación en beneficios o utilidades, siempre que esta participación beneficie a no menos del setenta por ciento (70%) de los empleados de la empresa y no exceda ni sustituya el total del salario anual.
5. Los dividendos siempre que no sustituyan el salario.
6. Las gratificaciones o aguinaldos, siempre que no excedan un mes de salario. En caso de exceder el monto anterior, tales excedentes serán considerados salarios.
7. La prima de antigüedad.
8. Los viáticos.
9. Las primas de producción, siempre que no excedan el cincuenta por ciento (50%) de un mes de salario.” (Lo destacado es de la Sala).

Ahora bien, corresponde a esta Magistratura, efectuar un análisis de las piezas procesales contenidas en Autos, a fin de determinar, si le asiste o no la razón a la activadora jurisdiccional, quien en lo medular argumenta, que la ilegalidad del Acto Administrativo acusado, se produce por una interpretación errónea del artículo 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, pues, a su juicio, *“...en los casos en que el trabajador no pueda hacer uso de sus vacaciones durante la relación laboral, al finalizar esta, las vacaciones acumuladas se les deben pagar, por ser un derecho adquirido, como una indemnización y no como salario pues ya dejó de ser obligatoria para el trabajador la prestación del servicio”* (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Y por otro lado, que corresponde a una omisión del artículo 92 (numeral 3) de la citada excerta, toda vez que, a su criterio, el pago de las vacaciones acumuladas una vez terminada la relación laboral, es de naturaleza resarcitoria o indemnizatoria, *“...por lo tanto constituyen una excepción al concepto de salario como lo preceptúa el numeral 3 del artículo 92 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, no correspondiendo deducción de cuotas de seguro social por este concepto”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, advierte la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**, que en caso de dudas sobre las liquidaciones hechas a los ex trabajadores, la Dirección de Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, en vez de consultar el Código de Trabajo, en todo caso, debió examinar el contenido del artículo 67 del Acuerdo No. 3 de 9 de marzo de 2000, tal como quedó modificado por el Acuerdo No.27 de 14 de junio de 2005, ambos proferidos por esa Junta, mismos que regulan el pago de las vacaciones acumuladas al término de la relación laboral de trabajo (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En este contexto, tal y como viene indicado anteriormente, mediante la **Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019**, la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, reiteró su postura en cuanto a la obligatoriedad de deducir y pagar las cuotas empleado-empleador respecto a

vacaciones acumuladas pagadas a ex trabajadores de la JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL), al vencimiento de sus relaciones laborales, advirtiendo, además, que *“la valoración de la normativa aplicable a la ACP, en cuanto comprende normas laborales y administrativas especiales, resulta indistinta de la materia restrictiva ‘cuotas empleado-empleador’ cuyo objeto especial es de competencia privativa de la Caja de Seguro Social”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En este escenario, y en lo concerniente a los cargos de infracción desarrollados del artículo 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en cuanto a una mala interpretación, este Sala colige que tales argumentos están fundamentados en una línea de pensamiento que no se ajusta al ámbito que expresamente dispone la norma en su conjunto; pues, así como el párrafo inicial de la norma ut supra, expresa la obligatoriedad del pago de la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, asimismo, señala que **“se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de estos, incluyendo: Las vacaciones”**.

Dentro de ese contexto, el artículo 90 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, *“Que reforma la ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones,”* dispone lo siguiente:

**“Artículo 90. Obligación del empleador de deducir cuotas.** Los empleadores, al pagar el salario o sueldo a sus empleados, estarán obligados a deducir las cuotas que estos deban satisfacer de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, junto con el aporte del empleador, a entregar a la Caja de Seguro Social, el monto de estas, así como los impuestos nacionales deducidos y retenidos a sus empleados, dentro del mes siguiente al que correspondan, según las fechas que se establezcan en el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva.

El empleador que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá del pago de sus cuotas y las del empleado, sin perjuicio de las acciones penales que puedan ejercer la Caja de Seguro Social o el empleado, de acuerdo con las disposiciones del Código Penal (Resalta la Sala).

Del contenido de la norma transcrita se infiere, sin lugar a dudas, que es obligación del empleador **deducir** la cuota de seguro social al momento de pagar el salario de sus empleados y entregar los montos retenidos a la Caja de

Seguro. Asimismo, el párrafo segundo de la norma citada dispone que ante el incumplimiento de la obligación por parte del empleador, responderá éste con el pago de sus cuotas, así como las del empleado que no fueron entregadas oportunamente a la Caja de Seguro Social.

Al respecto, si bien la Autoridad del Canal de Panamá, se rige por un Régimen Especial de Trabajo; sin embargo, no puede desconocerse que la normativa legal y reglamentaria que regula la Seguridad Social en Panamá, es la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, cuyo ámbito de aplicación no escapa de la Autoridad citada. Así las cosas, esta Sala concuerda con lo planteado por el Procurador de la Administración, cuando señala que: *"la naturaleza jurídica de las **vacaciones** suponen un derecho a percibir el salario sin contraprestación laboral a cambio, indistintamente del momento en que se haga efectivo su pago"* (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

De lo expuesto, resulta importante señalar, que en el artículo 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, se describen, entre otras cosas, todas las remuneraciones que legalmente se consideran y están incluidas como ingresos sujetos al pago de la cuota correspondiente al régimen de seguridad social; entre estas, las vacaciones.

Al respecto, la falta de deducción de las cuotas de seguridad social, en el caso en estudio, referente a las vacaciones acumuladas, por parte de la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**, entraría en contravención no solo con las normas que regulan esta materia, sino que, además, vulnera disposiciones convencionales que procuran la protección de derechos subjetivos inmersos en la seguridad social.

Ante tales hechos, cabe indicar que la seguridad social, según la Organización Internacional del Trabajo, en un documento publicado en el año 1991, denominado "Administración de la Seguridad Social", es: *"La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa*

*de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".<sup>1</sup>*

Por ello, en la actualidad, la seguridad social se considera como un derecho humano inalienable, gracias al trabajo mancomunado de organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), e instituciones supranacionales, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (Cfr Sentencia de 9 de marzo de 2016).

De allí que, es mencionada como un derecho en la Carta Internacional de Derechos Humanos en los siguientes términos:

**"Artículo 22.** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Es por ello, que las cotizaciones obligatorias que establece la Ley a los empleadores y a los trabajadores y otros afiliados, con la finalidad de financiar los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, deben ser remitidas inmediatamente por parte del patrono, a la Entidad regente, a fin de que el colaborador y su familia cuenten con los beneficios que la misma proporciona (Cfr. Sentencia de 9 de marzo de 2016).

Siendo ello así, la protección que garantiza el sistema, requiere de la inscripción del interesado y del registro de sus beneficiarios, correspondiendo al empleador la afiliación de sus trabajadores, y **de no cumplir con la retención y remisión de las cuotas obrero patronales a la entidad regente, incurre en una negligencia respecto a su deber de garantizar que sus trabajadores gocen de los beneficios que ofrece la Entidad regente de la seguridad social** (Cfr. Sentencia de 9 de marzo de 2016).

---

<sup>1</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 9 de marzo de 2016.

Por otro lado, en cuanto a la supuesta transgresión del artículo 92 (numeral 3) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, aducido por la actora, este Tribunal no comparte la opinión de la accionante, en cuanto a que, el pago de las vacaciones acumuladas, en el caso en estudio, deben ser considerados de carácter resarcitorio o indemnizatorio, en virtud de una excepción al concepto de salario contemplado en la citada disposición.

En el marco de lo expuesto, es loable señalar, que las **vacaciones** constituyen el **descanso remunerado del trabajador**; es decir, que el mismo implica un pago por compensar, pues, contrario a la indemnización, su satisfacción atiende, no por la existencia de un perjuicio o daño, sino por la naturaleza misma del empleo, y está consagrada como un Derecho para los trabajadores, de disfrutar de las vacaciones anuales remuneradas.

Al respecto, y contrario al argumento establecido por la parte actora, el artículo 92 (numeral 3) mencionado, establece, taxativamente, que se exceptúan del concepto salario, las sumas que reciba el empleado en concepto de indemnización, con motivo de la terminación de la relación de trabajo, por lo tanto, no está considerado como salario.

En ese orden de ideas, es evidente que las **vacaciones, tal cual lo dispone el artículo 91 de la citada excerta, constituye un concepto sobres los cuales procede el descuento de las referidas cuotas**, y que con base al artículo 90 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**, está obligada a deducir las mismas de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley, junto con el aporte del empleador, y presentarlas a la Caja de Seguro Social.

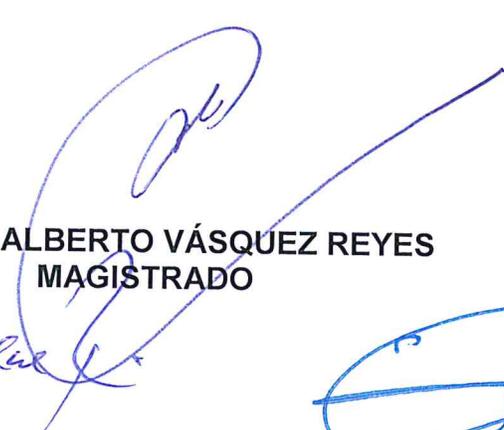
Así las cosas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, comparte el argumento expresado por el apoderado judicial de la Caja de Seguro Social, cuando señala que: *"...el artículo 90 de la Ley 51 de 2005, dispone la obligatoriedad para todo empleador realizar sus declaraciones salariales a*

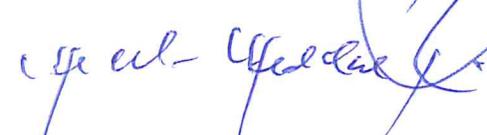
través de los sistemas tecnológicos autorizados e implementados por la Caja de Seguro Social, para tales fines..." (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

Ante el marco jurídico planteado, es claro que la solicitud objeto de pronunciamiento no constituye una Acción que contravenga las disposiciones legales aducidas como infringidas, pues, con base al ordenamiento jurídico vigente y la pruebas aportadas en el Expediente en estudio, la **JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (JRL)**, está obligada a deducir y pagar las cuotas obrero-patronal, respecto a las vacaciones acumuladas pagadas a ex trabajadores, al vencimiento de sus labores.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la **Nota DINAI-N-245-2019 de 27 de agosto de 2019**, emitida por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, así como tampoco su Acto confirmatorio, y **NIEGA** las demás pretensiones.

**Notifíquese,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**EFRÉN C. TELLO C.**  
**MAGISTRADO**

  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 20 DE diciembre 2021

A LAS 8:52 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
Firma