

27 DE AGOSTO 1999.

Proceso contencioso administrativo
De Plena Jurisdicción

Contestación a la demanda El Licenciado Isaías Barrera, actuando en nombre y representación de la Asociación de la Hijas de María Auxiliadora y del Colegio María Auxiliadora, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 262-96 D.G., de 14 de febrero de 1996, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios.

27 de agosto de

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia:

Acudimos respetuosamente a su Despacho con el fin de dar contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita a márgenes superiores del presente documento.

En cumplimiento de claras disposiciones legales contenidas en el Código Judicial, anunciamos que en este negocio jurídico procesal intervendremos en defensa del acto acusado.

I. De la Pretensión:

Mediante la presente acción privada la señora Iliana Cecilia López, en su calidad de Presidenta y Representante Legal de la Asociación de Hijas de María Auxiliadora y como directora del Colegio María Auxiliadora, ha otorgado poder especial al Licenciado Isaías Barrera para que mediante los trámites del proceso de plena jurisdicción la Sala Tercera, de acuerdo al objeto del referido poder y del libelo de demanda, haga las siguientes declaraciones:

1. Que es ilegal el acto administrativo identificado en el Resolución No. 262-96 D.G., de 14 de febrero de 1996, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, que condena al Colegio María Auxiliadora al pago de doce mil seiscientos veintiséis balboas con cincuenta y cuatro centésimos (B/. 12, 626.50), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgo profesionales, décimo tercer mes y recargos de Ley no sufragadas, entre enero de 1990 y septiembre de 1995;
2. Que es ilegal la Resolución No. 425-98 D.G., de 12 de junio de 1998, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, que mantiene en todas su parte la Resolución indicada en el punto anterior; y,
3. Que es ilegal la Resolución No. 17,295 J.D., de 18 de marzo de 1999, expedida por la Junta Directiva de la entidad pública demandada, que confirma el acto originario, o sea, la Resolución No. 262-96 D.G., de 14 de febrero de 1996 (Ver fojas 13 y 14).

Previa revisión de los requisitos de forma, observamos que la presente demanda cumple con los que exige la Ley orgánica de lo contencioso administrativo; sin embargo, como parte de la defensa del acto acusado a que estamos obligados, nos oponemos a todas y cada una de las pretensiones del libelo descrito.

II. Los hechos que fundamentan este recurso los contestamos a continuación:

Primero: Aceptamos que la Caja de Seguro Social en ejercicio de una atribución que le otorga la Ley procedió a hacer un examen, por intermedio de su departamento competente, a los libros de la empresa demandante (Colegio María Auxiliadora), con número patronal 87-821-0011, según se afirma en el considerando No 1, que entre otros, sirve de fundamento a la Resolución No. 262-96 D.G., de 14 de febrero de 1996, el día o fecha en que realizó dicha operación de auditoría, no nos consta.

Segundo: Es cierto, tal como se deja constancia a fojas 23 y 24 del expediente administrativo de la Nota AE-I-264-95, de 29 de diciembre de 1995, suscrita por los señores Marisela Laguna (auditora); Everardo Santana (Jefe de Sección); y Beatriz De La Guardia (Jefa del Departamento de Auditoría a Empresas), cuyo objeto es presentar al Licenciado Luis Felipe Boza, en su calidad de Director Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, un Informe del resultado de la auditoría practicada a la empresa Colegio María Auxiliadora, por ende, lo aceptamos.

Tercero: Es cierto, conforme consta a fojas 1 y 2 del expediente contencioso administrativo, en copias autenticadas, y a fojas 30 y 32 del expediente administrativo la Resolución en original No 262-98 D.G. de 14 de febrero de 1996, mediante la cual la Caja de Seguro Social condena al Colegio María Auxiliadora al pago de una cantidad líquida de dinero, ya reseñada, en concepto de cuotas de seguro social, primas de riesgos profesionales, décimo tercer mes y recargos de Ley, dejadas de pagar por dicha empresa en el período comprendido entre el mes de enero de 1990 y septiembre de 1995, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación, por ello, lo aceptamos.

Cuarto: Sólo hacemos la observación a este punto que no se trata del cuarto considerando como aduce el recurrente, sino del tercer considerando de la Resolución No 262-96 D.G., de 14 de febrero de 1996, en el que la Caja de Seguro Social basa su alcance y condena a la empresa al pago de la suma exigida, en concepto de omisión de cuotas y declaración de los salarios devengados por sus trabajadores, por tanto, lo aceptamos bajo dicha aclaración.

Quinto: Esta afirmación es argumentativa, como tal la tenemos y a la vez negamos.

Sexto: Es falso tal como se desprende del Informe Explicativo de Conducta rendido a la Sala luego del traslado que se le hiciera a la Caja de Seguro Social de la demanda que nos ocupa, ya que la primera institución de seguridad social, a fin de indagar sobre las aseveraciones incluidas tanto en el recurso de reconsideración contra el acto originario y que se repite en este hecho, llevó a cabo una investigación minuciosa.

La aseveración del abogado de la empresa consistente en que los egresos en su mayoría efectuados por la empresa se hicieron a jóvenes menores de edad beneficiarias del programa "Las Hijas de las Casas", para brindarles la oportunidad de estudiar cursos técnicos y prácticos para mejorar sus oportunidades en la vida, arrojó al investigarse, entre otras cosas, que las jóvenes menores cuyas edades oscilan entre los 15 y 17 años de edad realizan funciones de trabajos manuales, tales como limpieza de todo el plantel, atención del kiosco en el cual se expenden artículos comestibles a los alumnos y trabajo en la cocina del plantel (ver foja 93 del expediente administrativo).

Luego entonces, existía relación de trabajo entre las jóvenes menores de edad en tal circunstancia y la empresa Colegio María Auxiliadora, de lo que se sigue la obligación del patrono de declarar esos salarios reteniendo la parte de la cuota obrero patronal que corresponde a la empresa y al trabajador para enviarla a la Caja de Seguro Social, según lo impone la Ley, por ende, lo negamos.

Séptimo: Esto no es un hecho. Constituye un juicio argumentativo del demandante, que como tal lo tenemos.

Octavo: Esto no es un hecho sino una opinión subjetiva sobre la no relación laboral entre la empresa, Colegio María Auxiliadora, y los profesores que imparten clases a las jóvenes menores de edad a las que se refiere el punto anterior, para luego afirmar que no tiene por qué descontársele a dichas personas un porcentaje en concepto de cuota obrero patronal, si no existe subordinación jurídica y menos dependencia económica entre tales profesores y el Colegio María Auxiliadora, como tal lo tenemos.

Noveno: Este es un argumento del demandante, como tal lo tenemos y negamos; además, de acuerdo al Informe Explicativo de conducta, ¿los profesores y maestros que trabajaron en forma eventual, también recibieron pagos por vacaciones y décimo tercer mes¿. (ver foja 26 del expediente de plena jurisdicción).

III. En cuanto a las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto en que lo han sido, este Despacho tiene el siguiente criterio jurídico:

Para el demandante ha sido violado los artículos 2 del Decreto Ley 14 de 1954, subrogado por el artículo 1 de la Ley 15 de 1975 y el artículo 62 del Decreto también de la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social, tal cual fue modificado por el artículo 46 de la Ley 30, de 26 de diciembre de 1991.

Primera disposición:

¿ 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 los estime conveniente la Junta Directiva, la que fijará la forma y modalidades de aseguramiento.

¿

¿

¿¿

A juicio de la demandante, esta disposición legal ha sido conculcada de ¿manera directa por comisión¿ (foja 17), porque en el caso específico del Colegio María Auxiliadora, las jóvenes menores de 18 años que han participado en el programa ¿Las Hijas de las Casas¿, ¿en ningún momento han brindado servicio laboral a dicha institución educativa, muy por el contrario, estas jóvenes han sido beneficiadas con este programa, puesto que las mismas han cursado estudios prácticos a fin de formarse profesionalmente¿.

Agrega que dicho Programa ha venido a cumplir una finalidad educativa para personas de escasos recursos, por lo que la relación jurídica entre el Colegio y las beneficiarias de dicho proyecto, no se enmarca dentro del concepto de ¿relación laboral¿, que establece el literal b) copiado.

Respecto de los profesores que imparten clases a dichas jóvenes, quienes también fueron incluidos en el alcance, ¿no son trabajadores¿ sino que ¿brindan servicios profesionales al plantel¿. Lo percibido por éstos no es su principal ni única fuente de ingresos; prestan sus servicios esporádicamente y no estaban sujetos a subordinación jurídica al Colegio. (Ver foja 18).

La mayoría de estos argumentos fueron alegados en sus escritos de impugnación por el administrado en la vía gubernativa (ver foja 65 del expediente administrativo) y a

ellos de acuerdo el Informe Explicativo de Conducta, la Caja de Seguro Social los explica expresando que en cuanto a las jóvenes se afirma que estas nunca han sido contratadas para realizar labores manuales, pues el Colegio tiene un personal exclusivo para eso y lo único que ellas hacen es ayudar en un gesto de agradecimiento con la escuela que las ha acogido.

Mas la Caja de Seguro Social se pregunta cómo es que el Colegio ha pagado vacaciones y décimo tercer mes en base a estas remuneraciones, siendo estos beneficios exclusivos de los trabajadores subordinados?. (Cfr. foja 28 del expediente de plena jurisdicción).

Con relación a la situación de los profesores o personal docente, la Caja indica que éstos recibieron pagos de salarios que no se declararon, pero se tomaron como base para el cálculo de vacaciones y décimo tercer mes.

Pues bien, este Despacho es del criterio que no le asiste razón a la demandante cuando afirma con fundamento en el artículo 2, literal b, del Decreto Ley 14 de 1954, que no existe relación laboral entre las jóvenes menores de 18 años, los profesores eventuales y el Colegio María Auxiliadora, por lo que el alcance de auditoría efectuado por la Caja de Seguros Social no debió incluirlos. Contrariamente a lo que se aduce, este Despacho opina que sí están justificados los alcances respectivos.

En el expediente administrativo instruido por la Caja de Seguro Social, se observa que el letrado que patrocina los intereses del Colegio María Auxiliadora adujo la práctica de pruebas testimoniales a favor de la empresa a través de su recurso de reconsideración con apelación en subsidio, consistente en las deposiciones de jóvenes beneficiarias del Programa Hijas de la Casa y de profesores y maestros (fojas 37 y 38). Prueba que fue aceptada mediante providencia que corre a fojas 51, debidamente notificada el día 9 de septiembre de 1996, a la 1:25 p.m., al Licenciado Isaías Barrera; sin embargo, la Caja de Seguro Social se vio abocada a declarar desierta la práctica de la prueba, el día 24 de marzo de 1998, porque la recurrente ¿no ha presentado documentación alguna en relación a las pruebas solicitadas en su escrito de 15 de marzo de 1996¿, o sea, prácticamente dos años después de haber propuesto la prueba. (Ver foja 54 del infolio administrativo).

La empresa ha omitido cumplir con su carga procesal. En el presente caso observamos que se ha cumplido el debido proceso al otorgársele oportunidad para que aportara la prueba que estimase pertinente para enervar los rubros del alcance producto de la auditoría que se le practicara, sobre los que expresa su disconformidad, derecho que no fue ejercido en su momento.

A juicio de este Despacho, la Caja de Seguro Social al emitir los actos acusados, principalmente el acto originario, se basó en las investigaciones, análisis y estudios preliminares, fundamentalmente contables, que arrojaron un alcance por la suma líquida ya conocida, debido a la omisión de la empresa como agente retenedor de descontar las cuotas obrero patronales a las personas detalladas de fojas 4 hasta la 15, debidamente desglosado a fojas 15 del Expediente administrativo, según Informe AE-I-264-95.

Estas personas para ser incluidas en el alcance deben tener la calidad de trabajadores, es decir, que debe mediar una relación obrero patronal, entre las jóvenes menores de 18 años y los profesores eventuales que prestaron servicio al Colegio María Auxiliadora. Precisamente esta consideración sobre la existencia de tal relación jurídica por la Caja, que no es subjetiva, se basó en el análisis de los libros de la empresa, como ya fue dicho, y en ese estudio se detectaron pagos de sumas en concepto de prestaciones que son propias de una relación obrero patronal, que si bien no fueron reportados a la Caja de Seguro Social, en violación del régimen respectivo, sí fueron tomados en cuenta

para sufragar vacaciones y décimo tercer mes. (Ver detalle de cantidades a fojas 17 del expediente administrativo).

Respecto de la competencia de la Caja de Seguro Social para determinar la existencia o no de una relación laboral, dicha facultad además de estar amparada legalmente, la Sala Tercera ha tenido la ocasión en varias oportunidades de reconocerlo así. En uno de esos precedentes se ha expresado claramente:

¿No obstante que no ha sido comprobado por los incidentistas que hubiese un litigio al respecto ante el Juzgado de Trabajo de la Séptima Sección de Panamá o ante las autoridades administrativas del Ministerio de Trabajo, lo cual sería suficiente para estimar no probada la excepción, independientemente de ello es un error considerar que la Caja no está facultada para resolver sobre dicho extremo.

En efecto, la ley Orgánica de la Caja en su artículo 67 la faculta, a efecto de garantizar el cumplimiento de su Ley y reglamentos, para inspeccionar los lugares de trabajo y examinar los libros de contabilidad, listas de pagos y demás documentos que fueren necesarios para la comprobación del sueldo o salario y los descuentos que se relacionen con el Seguro Social, imponiéndole la obligación al patrono o empleador de prestarles todas las facilidades a los servidores de dicha entidad que realicen tal investigación, pues su incumplimiento es sancionable. 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, en su artículo 62 establecen 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, cuota, sueldo, 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 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. (LÓPEZ, Teófanos. Quince años de jurisprudencia sobre la Caja de Seguro Social, p. 17).

Este precedente permite señalar en lo que concierne al presente caso, que los funcionarios auditores de la Caja de Seguro Social al efectuar el análisis de los libros de la empresa Colegio María Auxiliadora, determinó que algunos trabajadores de dicha empresa entre los que se encontraban menores de edad y profesores eventuales, si bien recibieron un estipendio como tales, de dicho salario no se hicieron las deducciones por parte de la empresa en concepto de cuotas obrero patronales, violando el régimen imperativo que establece la Ley Orgánica de nuestra primera institución de seguridad social.

Lo anterior en nada significa un ejercicio o función arbitraria por parte de la Caja de Seguro social y sus funcionarios cuando asignaron los efectos de una relación laboral al vínculo entre el Colegio citado y las personas que fueron incluidas en el alcance, porque ostenta competencia para ello. Una opinión jurídica en contrario, consideramos que haría muy gravoso o difícil para la Caja cumplir la finalidad social y de interés público a que está destinada por imperio de la Constitución y de la Ley.

A esto se añade que en la práctica la no observancia de las normas de seguridad social y en especial lo que concierne al pago de cuotas obrero patronales, trae aparejado un perjuicio para el trabajador por la falta de cobertura de ciertos riesgos al no contar con las cuotas para estar asegurado. En términos macros ello incluso es atentatorio del principio de solidaridad, porque el fondo común sirve a todos los asegurados, y su merma en la cotización (o evasión) igualmente afecta al conglomerado.

Tan importante es la materia que se faculta a la Caja de Seguro Social para el ejercicio de la jurisdicción coactiva al respecto.(Cfr. Artículo 57 del Decreto Ley 14).

La empresa no ha podido justificar documentalmente, por lo menos en la vía administrativa, que las jóvenes menores de edad que efectuaban labores manuales y los profesores, tuviesen un vínculo distinto al de una relación de trabajo bajo subordinación jurídica y dependencia económica de la empresa.

En cuanto al procedimiento mismo se han observado todos los trámites y permitido al administrado que ejercite el derecho a ser oído, aportar pruebas e impugnar los actos administrativos que considera lesivos a sus intereses y derechos; todo ello es plenamente documentado en cada una de las Resoluciones emitidas en la vía gubernativa por la Dirección General, y posteriormente enalzada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Estas son las consideraciones que motivan a este Despacho a solicitar a la Sala Tercera que desestime el cargo de violación endilgado a la Resolución No. 262-96 D.G., de 14 de febrero de 1996, contra el artículo 2, literal b, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Segunda disposición:

Artículo 62 de la Ley Orgánica de la Institución

¿Artículo 62: Para los efectos del Seguro Social privarán la siguientes definiciones:

...

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.

...

...

c. Trabajador: Toda persona natural que preste servicios remunerados en dinero o en especie a un patrono o empleador;

d. Patrono o empleador: Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado que use los servicios de un trabajador en virtud de un contrato de trabajo expreso o tácito mediante pago de un sueldo;

...

...

...¿

El impugnante previa transcripción de estos tres conceptos, afirma que se ha violado dicha norma de manera directa por comisión, y prácticamente reitera los juicios vertidos al deducir la infracción ya comentada sobre el literal b, del artículo 2, copiado. Fundamentalmente que la situación jurídica tanto de las jóvenes supuestamente beneficiarias del programa ¿Las Hijas de las Casas¿ y algunos de los profesores

eventuales que le impartían clases, no se ubican dentro de ninguna de las tres definiciones del artículo 62 ; es decir que tales personas no percibían un salario; no eran trabajadores de la empresa y que esta última, consiguientemente, no era su patrono o empleador.

Este Despacho conceptúa que no le asiste razón al impugnante y para ello remitimos al criterio que externamos al opinar sobre el pretendido cargo de violación del literal b) del artículo 2, y como en aquel aparte, respetuosamente recomendamos que se desestime el presente cargo.

Sólo queremos culminar este dictamen jurídico reseñando que el Informe rendido por los auditores luego de la inspección de los libros al Colegio María Auxiliadora, precisamente entre sus fundamentos legales incluye los artículos 2, literal b) y el 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

IV. Derecho: Negamos el invocado en la forma que se interpreta y pretende hacer valer por la parte actora.

V. Pruebas: Aceptamos como tales los documentos auténticos aportados con la demanda y aquellas copias debidamente autenticadas por el funcionario o despacho competente.

Aducimos como fuente de prueba el expediente administrativo instruido a la empresa Colegio María Auxiliadora, con ocasión del alcance que se le efectuó en concepto de cuotas obrero patronales y otros rubros dejados de descontar a sus trabajadores.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/22/bdec.

Lic. Victor L. Benavides P.
Secretario General