

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 888

Panamá, 26 de agosto de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad**

**Concepto**

La firma forense Murgas & Murgas, en representación de **CENTRAL AZUCARERO DE ALANJE, S.A. (CADASA)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 75 de la resolución 39,489-2007-J.D. de 23 de marzo de 2007, emitida por la **Junta Directiva de la Caja de Seguro Social**.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Disposiciones jurídicas que se aducen violadas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

- a. El artículo 79 del Código de Trabajo;
- b. El literal c del artículo 4 de la ley 30 de 26 de diciembre de 1991; y,
- c. El numeral 6 del artículo 3 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social.

Los conceptos de violación de las normas supuestamente infringidas se encuentran sustentados en las fojas 37 a 41 del expediente judicial.

## II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La parte actora acusa de ilegal el artículo 75 de la resolución 39,489-2007-J.D. de 23 de marzo de 2007, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se aprueba el reglamento general de afiliación e inscripción.

La disposición demandada señala textualmente lo siguiente:

**“Artículo 75:** Dentro de las distintas categorías de trabajadores estacionales, quedan incluidos en este reglamento y por lo tanto obligados a afiliarse al régimen de la Caja de Seguro Social los trabajadores que realicen labores estacionales de la agricultura por más de un (1) mes en beneficio de un empleador, aunque no sea continuo y referido a un mismo año calendario.

El empleador agrícola está obligado a afiliar a sus trabajadores estacionales agrícolas una vez cumplido el mes de trabajo, pero deberá reportar los sueldos o salarios pagados a los mismos y pagar la cuota correspondiente desde el primer día en que ingresan a trabajar.

**Parágrafo:** Se exceptúan de esta disposición los trabajadores estacionales de la actividad cafetalera, dedicados únicamente, a las labores de recolección de café. Estos trabajadores estacionales dedicados únicamente a la recolección de café, quedan obligados a afiliarse al régimen de la Caja de Seguro Social, cuando laboren por lo menos tres (3) meses, aunque no sean continuos y referidos a un mismo año calendario.

Cumplidos los tres (3) meses de la prestación de servicios a que hace referencia el párrafo anterior, el patrono o empresa cafetalera deberá reportar los sueldos o salarios pagados a sus trabajadores y pagar la cuota correspondiente desde el primer día en que ingresaron a trabajar.”

La demandante aduce como infringido el artículo 79 del Código de Trabajo, el cual define el trabajo permanente y el trabajo de temporada, y a la vez establece que ambos corresponden a la modalidad de contrato por tiempo indefinido. Alega en sustento de su pretensión, que la disposición reglamentaria demandada por ilegal desconoce la legislación laboral al utilizar la acepción "estacional" para denominar al trabajo de temporada.

Este Despacho advierte que no se ha producido la infracción alegada por la parte actora, toda vez que el artículo 75 de la resolución reglamentaria que se impugna, no hace otra cosa que desarrollar y ampliar el concepto de **trabajador estacional**, que se encuentra contenido en los artículos 1 y 77 de la ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, al establecer la afiliación obligatoria de este tipo de trabajadores al régimen de seguridad social.

Por otra parte, la demandante también aduce la infracción del literal c del artículo 4 de la ley 30 de 1991, el cual, según lo expone, establece que no pueden ingresar al régimen de seguridad social los trabajadores de empresas agrícolas que no fuesen de carácter permanente, condición que se adquiere, según la misma disposición citada, cuando ese tipo de trabajadores laboran por lo menos 3 meses al año.

Respecto a lo alegado por la demandante, este Despacho destaca el hecho que la ley 51 de 2005, vigente desde el 1 de enero de 2006, subrogó la ley 30 de 26 de diciembre de 1991,

de tal suerte que la misma carece de vigencia desde entonces, razón por la cual debe descartarse su infracción.

El apoderado judicial de la parte actora igualmente estima que la disposición reglamentaria impugnada ha vulnerado el numeral 6 del artículo 3 de la ley 51 de 2005 que estatuye el **principio de equidad**, alegando en tal sentido que los trabajadores de las empresas agrícolas de temporada, por ser "no permanentes", no pueden ingresar al régimen de seguridad social, de allí que los mismos no gozan de la igualdad de oportunidades que sí se les ofrece al resto de los asegurados, pensionados y sus dependientes de la Caja de Seguro Social.

Contrario a lo que señala la demandante, debemos resaltar el hecho que, precisamente, con la entrada en vigencia de la ley 51 de 2005 el legislador quiso reafirmar el principio de equidad, al establecer la afiliación obligatoria de todos los trabajadores, incluyendo a los estacionales agrícolas, de manera tal que no encontramos asidero jurídico a los argumentos expuestos por la parte actora para dar sustento a este cargo de infracción.

En este orden de ideas, debemos destacar que el artículo 77 de la misma excerpta al contemplar el principio de afiliación obligatoria al régimen de seguridad social, la extiende a todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la República de Panamá, incluyendo tanto aquellos que lo hagan por cuenta ajena como a los que trabajan por cuenta propia, y en su parágrafo 2 indica que la junta directiva reglamentará la afiliación de

los trabajadores, incluyendo entre ellos a los estacionales, y las modalidades de su aseguramiento, en los siguientes términos:

**"Artículo 77. Afiliación obligatoria.**

(...)

Parágrafo 2. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, **la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes no contribuyentes, trabajadores ocasionales, estacionales y trabajadores domésticos, se regirá por los reglamentos que para estos fines dicte la Junta Directiva, los cuales señalará los aportes, las prestaciones a las que tendrán derecho dentro de los distintos riesgos y demás modalidades de aseguramiento según sus características particulares.**" (El resaltado es nuestro).

En relación con lo anterior, debemos hacer referencia a la facultad reglamentaria de la Caja de Seguro Social, contenida en el artículo 6 de la ley 51 de 2005, el cual establece que dicha institución está expresamente facultada para dictar sus propios reglamentos, cuya iniciativa corresponderá a la junta directiva o la dirección general.

Todo lo anterior nos permite puntualizar que al aprobarse la ley orgánica de la Caja de Seguro Social se estableció la afiliación obligatoria al régimen de seguridad social y, a través de la potestad reglamentaria, la junta directiva de dicha institución, en ejercicio de la facultad que le otorgó la disposición legal contenida en la propia ley, procedió a aprobar el reglamento general de afiliación e inscripción, expidiendo para ello la resolución 39,489-2007-J.D. de 23 de marzo de 2007, que constituye el acto acusado.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el artículo 75 de la resolución 39,489-2007-J.D. de 23 de marzo de 2007, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

**III. Pruebas:** Se aceptan las presentadas.

**IV. Derecho:** Se niega el invocado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**