



140

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

El 9 de diciembre de 2015, la firma forense Cubías & Fung, actuando en nombre y en representación de la sociedad Practtico, S.A., presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 021-2014 de 7 de febrero de 2014, emitida por el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social, sus actos modificatorio y confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Fs. 2-15 del expediente judicial).

El 15 de febrero de 2016, se admitió la referida demanda; se envió copia de la misma al Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social, a fin de que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración (F. 53 del expediente judicial).

I. ANTECEDENTES

El 7 de febrero de 2014, el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social emitió la Resolución N° 021-2014, por medio de la cual resolvió lo siguiente:

“CONDENAR al empleador PRACTTICO, S.A., (PASSARELA), con el número patronal 87-613-1672, a pagar a la Caja de Seguro Social la suma de... (B/.24,189.20), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, más multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero de 2009 a diciembre de 2012, más

los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.
...” (fs. 38-39 y su reverso del expediente judicial).

El 25 de junio de 2014, la apoderada judicial de la sociedad Practtico, S.A., sustentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por Director General de la Caja de Seguro Social el 5 de enero de 2015, a través de la Resolución N°009-2015-DG, cuya parte resolutive dice así:

“MODIFICAR la Resolución No.021-2014 de 7 de febrero de 2014, en el sentido de CONDENAR al empleador PRACTTICO, S.A., (PASSARELA), con el número patronal 87-613-1672, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de... (B/.23,698.44), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, más multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero del 2009 a diciembre del 2012, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.
... (fs. 44-46 del expediente judicial).

El 27 de mayo de 2015, la prenombrada sustentó un recurso de apelación, mismo que fue decidido por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social el 27 de agosto de 2015, a través de la Resolución N° 49,481-2015-J.D., que dispuso:

“CONFIRMAR la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014, modificada por la Resolución N°009-2015 de 5 de enero de 2015, mediante la cual la Administración de la Caja de Seguro Social establece al empleador PRACTTICO, S.A., (PASSARELA), el nuevo monto de la CONDENA en... (B/.23,698.44), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero del 2009 a noviembre del 2012, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.
...(fs. 50-51 y su reverso del expediente judicial).

El 9 de diciembre de 2015, la sociedad Practtico, S.A., actuando por conducto de la firma forense Cubías & Fung, presentó ante este Tribunal una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin de que se hagan las siguientes declaraciones:

“PRIMERO: Que es nula, por ilegal, la Resolución No. 021-2014 de 7 de febrero de 2014...

SEGUNDO: Que es nula, por ilegal, la Resolución No. 009-2015-DG de 5 de enero de 2015...

TERCERO: Que es nula, por ilegal, la Resolución No. 49,481-2015-J.D., de 27 de agosto de 2015...

CUARTO: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad, por ilegales, de las resoluciones anteriores, pedimos que se no reconozca el derecho subjetivo y particular que tiene nuestro representado, referente al derecho que tiene de ser comunicado de las investigaciones en su contra, de conocer el sustento jurídico y técnico de las mismas, además del derecho que tiene a presentar sus descargos y pruebas, propios del derecho al contradictorio y al derecho de defensa, así como el derecho a no ser condenado, sin antes ser oído." (fs. 3-4 del expediente judicial).

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO

La parte actora estima que la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014 y sus actos modificatorio y confirmatorio, violan las siguientes normas:

1. El artículo 32 de la Constitución Política de la República:
"Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria."

Al respecto, señala que el servidor público emisor del citado acto administrativo vulneró el principio del debido proceso, al interpretar erróneamente el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IQ-80-2013 de 24 de julio de 2013; al no tomar en consideración las pruebas aportadas; al no permitirle aportar otras; al no notificar al representante legal de la empresa para que el mismo coadyuvara en la auditoría, dando las explicaciones pertinentes, o para que se designara a una persona que estuviera presente en la fecha en que se llevaría a cabo la auditoría (fs. 8-9 del expediente judicial).

2. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los

Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas del Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

En relación con las normas transcritas, la demandante se limita a expresar que las disposiciones transcritas han sido quebrantadas, porque el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social condenó a la sociedad Practtico, S.A., al pago del monto de B/23,698.44, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido entre enero de 2009 y diciembre de 2012, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación (fs. 9-10 del expediente judicial).

3. El artículo 8 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005:

“Artículo 8. Inspección de lugares de trabajo y recaudación de información. La Caja de Seguro Social tiene la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social, y de examinar sus libros de contabilidad, sus planillas, sus listas de pago, sus declaraciones de pagos a terceros y todos aquellos documentos que sean necesarios, para verificar y comprobar el pago de sueldos, salarios, honorarios y gastos de representación, así como el cumplimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones para con la Institución, tanto en materia de cotizaciones como de salud ocupacional.

La Caja de Seguro Social, de ser necesario, podrá solicitar la ayuda de la Policía Nacional, que tendrá la obligación de asistirla.

Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que ésta requiera, a efectos de determinar el

149
cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, así como a dar las facilidades pertinentes para las inspecciones que sean necesarias.

La negativa de cumplir con esta obligación será sancionada con lo dispuesto en esta Ley.
...”

Sobre el particular, la abogada de la empresa recurrente cuestiona la forma en que se realizó la auditoría, puesto que su representante legal no fue notificado de la misma, razón por la cual éste no pudo proporcionar la documentación que resultaba necesaria. Añade, que dicha diligencia no se realizó con apego a los principios del debido proceso y de estricta legalidad (Fs. 10-11 del expediente judicial).

III. INFORME DE CONDUCTA RENDIDO POR EL FUNCIONARIO DEMANDADO

El 10 de marzo de 2016, por insistencia, se recibió en la Secretaría de esta Sala el informe de conducta rendido por Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social, señalando, respecto a los cargos de ilegalidad expuestos por la parte actora, lo que a continuación se cita:

“A través de sendas notificaciones efectuadas mediante Notas DNAI-AE-PMA-CP-030-2013 de 21 de enero de 2013 y de 25 de enero de 2013, que reposan en el expediente administrativo, consta que la Dirección Nacional de Auditoría Interna comunicó en debida forma al empleador el inicio de la investigación por auditoría que se iba a realizar a la empresa.

A continuación se realizó un cruce de notas entre la Caja de Seguro Social y C.F.&C.O. Abogados, como apoderados del empleador, lo cual denota un pleno conocimiento de la auditoría que se estaba llevando, a través de la cual se solicitó una serie de documentación al empleador, llevándose la diligencia de cierre de la investigación el 9 de mayo de 2013, con participación del empleador, donde se le puso en conocimiento de las omisiones detectadas, por lo cual no existe violación del principio del debido proceso, pues este fue ampliamente conocido por el empleador y sus abogados.

Mediante el acto administrativo impugnado, la Resolución DNAI No. 021-2014 del 7 de febrero de 2014, la Caja de Seguro Social decidió:

...
Este acto administrativo tuvo su génesis en la investigación de auditoría plasmada en el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IO-80-2013 del 24 de julio de 2013, donde consta que el examen consistió en la verificación de las planillas internas con las preelaboradas

(mecanizadas). Además se revisaron comprobantes de pago y otros documentos de contabilidad correspondientes al período de enero de 2008 a diciembre de 2012, se determinaron omisiones en concepto de salarios, diferencias de salarios, vacaciones, excedentes en prima de producción, gastos de representación, viáticos (Horas extras), honorarios profesionales, décimo tercer mes y décimo tercer mes proporcional, que no fueron reportados a la Caja de Seguro Social, para el pago de las cuotas empleado-empleador, según consta en el Anexo 2 de dicho informe...

Esta actuación del empleador PRACTTICO S.A. (PASSARELA), quebrantó el precepto contenido en el Artículo 91 de la Ley No.51 de 2005...

Como consecuencia de las omisiones salariales detectadas, se confecciona el Anexo A-1 del Informe DNAI-AE-PMA-IO-080-2013 del 16 de septiembre de 2013, que sirvió de fundamento al acto atacado, detallando el monto de las omisiones en estos conceptos...

En empleador PRACTTICO S.A. (PASSARELA), reconsideró en tiempo oportuno el 25 de junio de 2014, acto que fue atendido y nuevamente revisado por los auditores de la Caja de Seguro Social, por lo que se emite la Resolución No.009-2015-D.G. fechada el 5 de enero del 2015...

Además, los acuerdos a los que pueda llegar la empresa con el trabajador, no pueden estar por encima de lo que establece el artículo 77 de la Ley 51 del 27 de diciembre del 2005, donde es obligatorio la afiliación y participación en el régimen de la Caja de Seguro Social, de todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la República de Panamá y lo que describe el artículo 87, que es obligación de todo empleador verificar la afiliación de sus empleados, sean nacionales o extranjeros dentro de los primeros 6 días hábiles, contados a partir de su ingreso a la Empresa

Consideramos importante señalar que toda persona que tenga dependencia económica, que deba cumplir con las directrices de la administración, con un horario de trabajo previamente establecido por la empresa, como es el caso que estamos tratando, donde 'los mal llamados' Servicios Profesionales eran vendedores y vendedoras de Planta del Empleador PRACTTICO, S.A. (PASSARELA); cumple con las características de un trabajador, como lo es el caso de las personas que fueron objeto del alcance de la Auditoría de la Caja de Seguro Social.

A través de la Resolución No.49,481-2015-J.D. del 27 de agosto de 2015, la Honorable Junta Directiva de esta Institución atiende el recurso de apelación previamente interpuesto por el empleador, resolviendo confirmar en todas sus partes, el acto administrativo recurrido...

De la simple lectura del libelo de demanda, se desprende con toda claridad que el argumento central del empleador para objetar las omisiones determinadas en el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IO-080-2013, son conceptos que deben pagar las cuota empleado-

empleador exigidas por los artículos 77 y 87 de la Ley 51 del 27 de diciembre de 2005 y reglamentos para tal fin.

Los argumentos tipifican a Astrid Cruz como ayudante general, trabajo que está plenamente definido como asalariado, adicional que Vivian Morales, como Decoradora, son trabajos propios de la actividad que lleva a cabo la empresa, de compra y venta al por menor de ropa, calzados, perfumes, novedades y artículos del hogar, según consta en el aviso de operación...

Al contrastar estos planteamientos argumentados por la empresa, acerca de la libre contratación por servicios profesionales, a cualquier trabajador, pese a lo ya expuesto, respecto a las obligaciones de la Ley 51 de 2005, en ningún momento ésta aportó pruebas acerca que estos trabajadores formaban parte del selecto grupo de las profesiones liberales y se comprueba que están directamente relacionadas a la actividad de la empresa, que seguían directrices de la empresa y percibían remuneraciones por estas labores, lo cual contraviene la obligatoriedad de participación en el régimen de Seguridad Social, tal como consta en el expediente, por consecuencia, se comprueba que lo alegado por el empleador no era cierto, tal como se apreció en el Anexo 2 de la investigación. ...” (fs. 55-60 del expediente judicial).

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°1192 de 1 de noviembre de 2016, a través de la cual contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen (fs.101-108 del expediente judicial).

En tal sentido, el referido servidor público solicita a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014, emitida por el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, que se desestimen las demás pretensiones de la parte actora; criterio que, en lo medular, sustenta de la siguiente manera:

“De acuerdo con lo que se desprende del Informe de Conducta... a través de sendas notificaciones hechas mediante las Notas DNAI-AE-PMA-CP-030-2013 de 21 de enero de 2013 y de 25 de enero de ese año, consta que la Dirección Nacional de Auditoría Interna le comunicó a la empresa Practtico, S.A., (Passarela), el inicio de la

auditoría que se le iba a realizar...

Igualmente se aprecia que se efectuó un cruce de comunicaciones entre la entidad demandada y los abogados de la recurrente, lo que nos permite establecer que la misma tenía pleno conocimiento de toda la investigación que se instauró en su contra, por lo que mal puede afirmar que no se le dio la oportunidad de defenderse. Además, el 9 de mayo de 2013, cuando se cerró la mencionada investigación se le hizo saber a la sociedad Practtico, S.A., (Passarela) las omisiones detectadas de allí, que no se infringió el debido proceso legal como alega la actora...

...
La investigación llevada a cabo por el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social trajo como consecuencia, el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMA-IO-80-2013 de 25 de julio de 2013, en el que señaló que la sociedad Practtico, S.A., (Passarela) había omitido los siguientes conceptos: salarios, diferencia de salarios, vacaciones, vacaciones proporcionales, excedente de prima de producción, gasto de representación, viáticos (horas extras), honorarios profesionales, décimo tercer mes, décimo tercer mes proporcional...

...
Para este Despacho resulta importante destacar que la sociedad Practtico, S.A., (Passarela) infringió el artículo 91 de la Ley 51 de 2005, que a la letra dice...

En ese orden de ideas, debemos tener presente lo que establece el artículo 77 de la citada excerpta legal, que dispone:

...
En atención a las normas transcritas, resulta oportuno anotar que toda persona que tenga dependencia económica que deba cumplir con las directrices de la administración, como por ejemplo, con un horario de trabajo previamente establecido por la empresa, como es el caso que se analiza, específicamente los llamados 'Servicios Profesionales' que en la sociedad Practtico, S.A., (Passarela) son los vendedores y vendedoras de planta, cumplen con las características de un trabajador y, por lo tanto, tienen que participar del régimen de la Caja de Seguro Social descrito en el artículo 77, ya citado...

Además, el artículo 124 de la Ley 51 de 2005, dispone que: ..., razón por la cual la sociedad Practtico, S.A., (Passarela) estaba obligada a pagar las cuotas empleado empleador a la Caja de Seguro Social.

Otro elemento que se desprende del Informe de Conducta ya aludido, es que hay dos (2) trabajadoras de la empresa... que aún cuando ésta ha querido pretender que fueron contratadas bajo la modalidad de 'Servicios Profesionales' y luego estuvieran sujetas a un horario fijo, lo cierto es que las empleadas son asalariadas y realizan labores propias de la actividad que desarrolla dicho establecimiento comercial...

En abono de lo anotado, no se puede perder de vista que la accionante... no aportó pruebas que certificaran que sus empleados pertenecían 'al selecto grupo de las profesiones liberales y se comprueba que están directamente relacionados a la actividad de la

148
empresa, que seguían directrices de la empresa y recibían remuneraciones por estas labores, lo cual contraviene la obligatoriedad de participación en el régimen de Seguridad Social... (fs. 104-107 del expediente judicial).

V. ALEGATOS

En tiempo oportuno, tanto la parte actora, Practtico, S.A., como el Procurador de la Administración, presentaron escrito de alegatos, en los cuales reiteraron sus respectivas posturas, a las cuales nos hemos referido en los apartados anteriores (fs. 120-127 y 128-136 del expediente judicial).

ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, y luego de haber determinado las razones en las cuales se sustentan las pretensiones formuladas por la parte actora, así como la posición que al respecto mantiene tanto el funcionario demandado, como el Procurador de la Administración, esta Sala procederá a resolver el fondo del presente proceso.

Tal como lo hemos indicado, a través del acto administrativo impugnado, esto es, la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014, el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social condenó al empleador Practtico, S.A., (Passarela) a pagar a dicha institución la suma de B/.24,189.20, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de ley, que dejó de pagar durante el período comprendido entre enero de 2009 y diciembre de 2012, más los intereses que se causaran hasta la fecha de su cancelación; acto administrativo que, en virtud del recurso de reconsideración presentado por el empleador, fue modificado por la Resolución N°009-2015-DG de 5 de enero de 2015, en el sentido que reducir el referido monto al de B/.23,698.44, y posteriormente, en razón del recurso de apelación interpuesto por el mismo, fue confirmado por la

Resolución N°49,481-2015-J.D. de 27 de agosto de 2015 (fs. 38-39 y su reverso; 43-46; 50-51 y su reverso del expediente judicial).

De igual manera, se ha señalado que la parte actora estima que la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014, acusada de ilegal, viola el artículo 32 de nuestra Carta Política; sin embargo, en reiterada jurisprudencia de esta Sala se ha dicho que la misma no es competente para conocer y decidir sobre el quebrantamiento de preceptos constitucionales, ya que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 86 del Código Judicial, la guarda de la integridad de nuestro Estatuto Fundamental está atribuida de manera privativa a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno; razón por la cual nos abstendremos de emitir un pronunciamiento al respecto.

Otra de las normas que la demandante estima vulnerada es el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, cuyo concepto de la violación no fue debidamente sustentado (fs.10 del expediente). No obstante, de los argumentos expuestos en relación con la infracción de otras disposiciones, se infiere que su disconformidad radica en el menoscabo del debido proceso penal y del principio de estricta legalidad, pues, en su opinión, durante la investigación que dio origen al Informe de Auditoría N°DNAI-AE-PMA-IO-80-2013 de 25 de julio de 2013, no se notificó al representante legal de la empresa sobre la auditoría que se iba a llevar a cabo, lo que no le permitió aportar las pruebas que resultaban necesarias y dar las explicaciones pertinentes, ni se valoró en su conjunto las que se presentaron durante la auditoría y con el recurso de reconsideración.

En cuanto al debido proceso legal, es preciso indicar que de conformidad con el numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, por dicho término debe entenderse:

-15
f

“Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho de proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”

Visto lo anterior, procedimos a revisar el caudal probatorio incorporado al presente proceso y, en tal sentido, pudimos determinar, contrario a lo alegado por la parte actora, que con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de la República, el cual establece que: *“Los servidores públicos... de seguridad social... pueden practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las Leyes sociales...”*, y en el artículo 8 de la Ley 51 de 2005, según el cual: *“La Caja de Seguro Social tiene la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social, y de examinar sus libros de contabilidad, sus planillas, sus listas de pago, sus declaraciones de pagos a terceros y todos aquellos documentos que sean necesarios, para verificar y comprobar el pago de sueldos, salarios, honorarios y gastos de representación...”*, **la Subdirectora Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social sí comunicó a la empresa Practtico, S.A., (Passarela) que llevaría a cabo una auditoría relacionada con el pago de sus obligaciones como empleador, informándole, además, los detalles de la misma. Así consta en la nota sin número fechada 21 de enero de 2013, que fue recibida por el empleador el 28 de enero de 2013, de la cual nos permitimos citar lo siguiente:**

“La Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que determinan las normas contenidas en la Ley 51...del 27 de diciembre del 2005, ha dispuesto realizar la práctica de una auditoría relacionada con el cumplimiento del pago de sus obligaciones como empleador.

Para el desarrollo de esta labor hemos designado al auditor Licdo. Dídimo Barrios...

Para tal efecto, le comunicamos que el trabajo a realizar involucra, entre otros, el examen de los libros de contabilidad, planillas, comprobantes de pagos con sus respectivos soportes y demás documentos que fueran necesarios, para comprobar y establecer fehacientemente la exactitud en el pago de las cuotas empleado empleador y otras retenciones, durante el período comprendido de enero del 2008 a diciembre del 2012.

Es oportuno indicar, que la referida Ley establece la obligatoriedad del suministro de la información, por lo que el empleador que se niegue a la entrega de la misma, se hará acreedor a la sanción correspondiente.

Agradecemos brindar las facilidades y colaboración necesarias a la persona designada, para el desarrollo del trabajo a realizar. De igual forma, le informamos que tan pronto reciban esta nota, si lo considerar pertinente, pueden comunicarse a los teléfonos 513-0582 al 513-0584." (fs. 9 del antecedente).

Aunado a lo anterior, se advierte que a través de la nota sin número fechada 25 de enero de 2013, **el auditor designado por la Caja de Seguro Social solicitó al empleador Practtico, S.A., (Passarela) los documentos que requería para llevar a cabo tal diligencia;** misiva que también fue recibida por la empresa, pues, en respuesta a la misma, la firma forense CF&CO, quien es su apoderada judicial, envió la nota sin número fechada 31 de enero de 2013 (fs. 10 y 11-12 del antecedente).

Igualmente, se constata que mediante la nota sin número fechada 5 de febrero de 2013, la apoderada judicial del empleador puso en conocimiento a la Jefa de Auditoría de Empresas de la Caja de Seguro Social que habían solicitado al auditor designado la reprogramación de la fecha de la auditoría; petición a la cual dicha entidad pública accedió (fs. 14 del antecedente).

Se aprecia, también, que mediante las notas sin número fechadas 7 y 14 de marzo de 2013, **el auditor designado por la Caja de Seguro Social solicitó al empleador Practtico, S.A., (Passarela) varios documentos, con la finalidad de**

-15-

concluir la auditoría (fs. 15-16 del antecedente).

Posteriormente, el equipo de auditoría de la Caja de Seguro Social expidió la nota sin número fechada 8 de mayo de 2013, por medio de la cual informó al representante legal de la empresa Practtico, S.A., (Pasarela), que en la reunión de cierre de auditoría, en la cual había participado un representante de esta última, se comunicó que el resultado de la omisiones detectadas en el período comprendido entre enero de 2009 y diciembre de 2012, ascendían a la suma de B/.90,299.64, las cuales originaban un monto a pagar, sin intereses, de B/.24,478.22 (F. 18 del antecedente).

A través de esta última nota se hizo entrega al representante legal de la empresa del Acta de Intervención y Diligencia de Cierre N°21 fechada 9 de mayo de 2013, con los anexos 1 y 2, la cual, efectivamente, fue firmada por el representante legal de la empresa Practtico, S.A., (Passarella) y por dos funcionarios de la Caja de Seguro Social. Cabe señalar, que en dicha acta se anotó lo siguiente:

“B. DOCUMENTACIÓN OBSERVADA Y PERÍODO DE LA AUDITORÍA:

...
OBSERVACIONES: La empresa no facilitó los comprobantes de pago del 2008, y los contratos de servicios profesionales de Astrid Cruz, Gladis Tam de Lucar, Liliana Preciado de Moke, Valeria González, Jeankarla González, Vivian Morales, Fernando Pulido, Natalie Quintana Puello, y Lorena Torres.

C. DILIGENCIA DE CIERRE:

Esta diligencia tiene por objeto darle a conocer al empleador, los resultados preliminares de la revisión por parte del auditor (es) asignado (s) de los documentos arriba descritos, cuyo detalle es el siguiente:

SE LE INFORMÓ AL EMPLEADOR, QUE EN LOS DOCUMENTOS REVISADOS DEL PERÍODO EN REFERENCIA SE DETERMINARON LOS CONCEPTOS: SALARIOS, DIFERENCIA DE SALARIOS, VACACIONES PROPORCIONALES, BONIFICACIONES, EXCEDENTE DE PRODUCCIÓN, GASTO DE REPRESENTACIÓN, VIÁTICO

-150

(HORAS EXTRAS), HONORARIOS, Y DECIMO TERCER MES Y DECIMO TERCER MES PROPORCIONAL." (F. 17 del antecedente).

Por otra parte, también se observa que con el recurso de reconsideración presentado por la firma forense Cubias & Fung, apoderada judicial de Practtico, S.A. (Passarela), en contra de la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014, acusada de ilegal, la misma aportó una gran cantidad de pruebas documentales, las cuales fueron valoradas por la Caja de Seguro Social, ya que en razón de las mismas se procedió a modificar el citado acto administrativo, en el sentido reducir la condena al monto de B/.23,698.44, tal como consta en la Resolución 009-2015-DG de 5 de enero de 2015 (fs. 295-296 del antecedente y 43-46 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir que en el caso bajo examen se ha acreditado que la Caja de Seguro Social: 1) comunicó al empleador Practtico, S.A., (Passarela) que realizaría una auditoría durante el período comprendido entre enero de 2008 y diciembre 2012; 2) le informó al mismo qué documentos se requerían para ello; 3) accedió a la solicitud del empleador de reprogramar la fecha de dicha diligencia; 4) le pidió al representante legal de la empresa varios documentos que se requerían para concluir con la auditoría, los cuales el mismo no entregó; 5) a través de una nota y del Acta de Intervención y Diligencia de Cierre, esta última firmada por el representante legal de la propia empresa, le notificó los resultados de la auditoría; 6) permitió al empleador presentar recurso de reconsideración y aportar con el mismo sendas pruebas documentales que, dicho sea de paso, fueron valoradas; 7) también le permitió interponer recurso de apelación; y 8) resolvió ambos medios de impugnación en resoluciones que se encuentran ampliamente motivadas.

En consecuencia, a este Tribunal no le cabe la menor duda que los

-154

cuestionamientos hechos por la apoderada judicial de la actora, en el sentido que se menoscabó el debido proceso legal, regulado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, **resultan totalmente infundados.**

Refiriéndonos ahora a la presunta violación del principio de estricta legalidad, igualmente previsto en la norma citada, advertimos que, según consta en el Informe Ejecutivo del Informe Número DNAI-AE-PMÁ-IO-080-2013 de 25 de julio de 2013, el resultado de la auditoría practicada a la empresa Practtico, S.A. (Passarela) fue el siguiente:

“El examen consistió en la verificación de las planillas internas con las preelaboradas (mecanizadas); además, se revisaron los comprobantes de pago selectivamente y otros documentos de contabilidad. Nuestra labor se realizó con base en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, Ley No.51 del 27 de diciembre de 2005 y reglamentos para tal fin.

Como resultado de la intervención efectuada a la empresa, detectamos omisiones en el pago de cuotas empleado-empleador, por lo que señalamos los conceptos determinados:

Salarios
Diferencia de Salarios
Vacaciones
Vacaciones Proporcionales
Excedente en Prima de Producción
Gasto de Representación
Viático (Horas Extras)
Honorarios Profesionales
Décimo Tercer Mes
Décimo Tercer Mes Proporcional.

Las omisiones detectadas ascienden a la suma de B/.89,245.64..., de enero del 2009 a diciembre del 2012, las cuales originan un monto a pagar de 24,189.20.

Durante el proceso de la auditoría y al concluir la misma, se le informó a las personas responsables de la empresa, sobre los conceptos omitidos no reportados a la Caja de Seguro Social.” (fs. 33-34 del antecedente).

En virtud de lo anterior, resulta claro que al incurrir en las referidas omisiones en el pago de la cuota empleado-empleador, Practtico, S.A., (Passarela) desconoció lo establecido en los artículos 77 y 91 de la Ley 51 de 2005, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 77. Afiliación obligatoria. Están obligados a participar en el régimen de la Caja de Seguro Social todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden servicios dentro de la República de Panamá, incluyendo los trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia.

...”

“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 éstos, 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...”.

En concordancia con las normas transcritas, queda evidente que el referido empleador también infringió el **artículo 47 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, el cual dispone que: *“Es obligación de todo empleador deducir las cuotas de la Caja de Seguro Social, el impuesto sobre la renta y el seguro educativo a que estén obligados sus empleados, a pagar el salario o sueldo de éstos junto con su aporte como empleador, así como la prima de riesgos profesionales a su cargo y entregará estas sumas a la Caja de Seguro Social, dentro de los términos señalados en la Ley.”*

Por consiguiente, tomando en consideración lo indicado en las

-156

mencionadas disposiciones legales y reglamentarias, surgió para el empleador Practico, S.A. (Passarela), la obligación de cancelar a la Caja de Seguro Social el monto de las omisiones en el pago de las cuotas empleado-empleador no reportadas a la misma durante el período comprendido entre enero de 2009 y diciembre de 2012; por lo que el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de esa entidad, emitió la Resolución 021-2014 de 7 de febrero de 2014, por medio de la cual condenó a aquél al pago de la suma B/. 24,189.20, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de ley, que dejó de pagar durante el lapso indicado, más los intereses que se causaran hasta la fecha de su cancelación; monto que, a través de la Resolución 009-2015-DG de 5 de enero de 2015, que decidió el recurso de reconsideración presentado en contra del acto principal, se redujo a B/. 23,698.44 (Cfr. fojas 20-21 y 22-26 del expediente judicial).

En este contexto, en el que, como hemos visto, la entidad demandada se ciñó a la normativa que regula la materia, este Tribunal también descarta la violación al principio de estricta legalidad, recogido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

En relación con el supuesto quebrantamiento del artículo 36 del mismo cuerpo normativo, que establece las prohibiciones de emitir un acto con infracción de una norma jurídica vigente, y de que ninguna autoridad podrá emitir un acto si carece de competencia para ello, esta Colegiatura advierte que la recurrente no explicó cómo, a su juicio, se produce la violación del citado precepto legal (F. 10 del expediente judicial).

Sin perjuicio de lo anterior, es dable anotar que las constancias procesales no revelan la contravención de alguna disposición legal o reglamentaria que

impidiera al Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social dictar la Resolución N°021-2014 de 7 de febrero de 2014, acusada de ilegal, ni que el mismo careciera de competencia para tal efecto, puesto que éste se encontraba ampliamente facultado por la Resolución N°1163-2009-D.G. de 21 de diciembre de 2009.

En lo que respecta a la presunta transgresión del artículo 8 de la Ley 51 de 2005, relativo a la facultad que tiene la Caja de Seguro Social de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social y de examinar todos los documentos que sean necesarios para verificar el cumplimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones para con esa institución, este Tribunal se percata que la apoderada judicial de la actora cuestiona la forma en que se practicó la auditoría, porque no se le permitió a la misma proporcionar la documentación que resultara necesaria; **reparo del cual disentimos completamente**, ya que, reiteramos, desde un principio, la entidad demandada comunicó al empleador que llevaría a cabo una auditoría, listándole los documentos que se requerían para ello, algunos de los cuales no entregó; además, con su recurso de reconsideración aportó una gran cantidad de pruebas que fueron valoradas al momento de emitir la Resolución N° 009-2015-DG de 5 de enero de 2015, que modificó el acto principal.

En este orden de ideas, consideramos que lejos de contravenir el artículo 8 de la Ley 51 de 2005, la entidad demandada actuó de conformidad con el mismo, y con las disposiciones reglamentarias que lo desarrollan, a saber, los artículos 97 y 98 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, cuyos textos rezan así:

**“Artículo 97. Comprobación de infracciones.
Las infracciones a la Ley 51 del 27 de diciembre de 2005, serán comprobadas por la Caja de Seguro Social, en virtud de inspecciones, por denuncia de parte interesada**

-156

y/o auditoría. (Lo resaltado es de este Despacho).

“Artículo 98. Gestión de la sanción.

De la Inspección o auditoría realizada se generará un informe de auditoría o acta de inspección, debidamente motivado, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario luego de finalizada, el cual debe ser remitido a la Dirección General. A su vez la Dirección General deberá en un plazo máximo de hasta sesenta (60) días calendario, emitir la Resolución correspondiente, siempre que se cuente con toda la información requerida.

La resolución debe incluir la sanción que le corresponde, que será determinada según los parámetros establecidos en este Título, con independencia de la actividad comercial a la que se dedique el empleador.

La resolución debe ser notificada al empleador o independiente contribuyente de que se trate, conforme lo establece la Ley 38 de 2000, a fin de que haga valer sus derechos y una vez ejecutoriada se procederá al cobro de la multa.” (La subraya es nuestra).

Finalmente, esta Colegiatura observa que desde el cuarto hasta el sexto punto del apartado que corresponde a las normas que se estiman violadas y el concepto en que lo han sido, la parte actora expone una serie de argumentos, sin mencionar ni, mucho menos, citar las disposiciones legales o reglamentarias que invoca como vulneradas, lo que resultaba imprescindible incluir a fin de emitir un pronunciamiento al respecto.

Sobre el particular, se debe recordar a la demandante que el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto administrativo impugnado es contrario o no al sentido y al alcance de las normas que se estiman violadas; razón por la cual el actor (a), además de enunciar cuáles son estas disposiciones y de reproducir sus textos, debe sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto cuya nulidad se solicita con cada uno de los preceptos legales y/o reglamentarios que se aducen infringidos.

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, este Tribunal concluye que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones legales que se aducen como infringidas; razón por la cual procederá a declarar que el acto administrativo impugnado no es ilegal.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, 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°021-2014 de 7 de febrero de 2014, emitida por el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social, ni su acto confirmatorio, y **NIEGA** las demás pretensiones de la actora.

NOTIFÍQUESE,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**

**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 26 DE junio DE 20 19

A LAS 8:45 DE LA mañana

A Presceder de la Administración

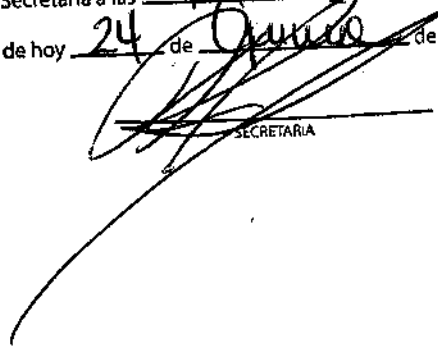
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1492 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 24 de Quince de 20 2017



SECRETARIA