



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, dieciséis (16) de junio de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

La firma forense Katz & López, que actúa en nombre y representación de la sociedad DAMASA, S.A., ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto administrativo, la entidad de seguridad social sanciona a la empresa DAMASA, S.A., con número patronal 87-640-3168, a pagar a la Caja de Seguro Social la suma de Veinticinco Mil Balboas con 00/100 (B/.25,000.00), en concepto de multa por la negativa de suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador.

Este acto fue mantenido por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, en virtud de la Resolución DINAI N° 1229-2015 de 26 de agosto de 2015, y confirmado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución N° 49,886-2016-J.D. de 21 de enero de 2016, visibles

de fojas 14 a 17 del expediente, y mediante las cuales se agota la vía gubernativa.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, y sus actos confirmatorios, y en consecuencia se declare que la empresa DAMASA, S.A. no incurrió en la conducta administrativa por la cual fue sancionada, y por tanto, que no está obligada a pagar la totalidad de la multa que le fue impuesta por la Caja de Seguro Social.

En ese sentido, la parte actora estima infringidos artículo el 123 de la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, así como los artículos 34, 52 y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

En primer término, el demandante considera violado el artículo 123 de la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que se refiere a la negativa de suministrar información por parte del empleador, por considerar que la empresa DAMASA, S.A. jamás se ha negado a suministrar información a la Caja de Seguro Social, y por el contrario, entregó parte de la documentación solicitada y explicó a los auditores las razones por las cuales no contaba con la documentación completa.

En segundo lugar, la parte actora denuncia como infringido el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que establece los principios que rigen las actuaciones administrativas, toda vez que estima que el funcionario que emitió el acto impugnado no se ciñó al debido proceso legal y al principio de estricta legalidad, en lo que se refiere a la motivación sobre hechos que pudieran constituir la negativa expresa y directa para no remitir la documentación solicitada por los auditores.

Por otro lado, se estima infringido el numeral 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que enuncia como causal de nulidad absoluta en los actos administrativos, la omisión de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso legal. Así señalan los apoderados judiciales de la empresa DAMASA, S.A. que la Caja de Seguro Social le impuso una multa sin que el empleador hubiese incurrido en una conducta sancionable, y sin que se hubiesen cumplido los requisitos legales necesarios para tal fin.

Por último, se estima violado el artículo 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que señala la obligación de motivar los actos administrativos, por considerar que la Administración no tomó en consideración que no existe ninguna prueba que demuestre que la empresa DAMASA, S.A. se negó a aportar la documentación requerida por los auditores de la Caja de Seguro Social.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL SUBDIRECTOR NACIONAL DE INGRESOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue presentado el día 11 de julio de 2016, que consta de fojas 25 a 30 del expediente, y el cual indica en su parte medular lo siguiente:

“El acto administrativo tuvo su génesis en la investigación iniciada el 28 de abril del 2014, a través de la Nota DNAS-AE-PMA-CP-303-2014, donde la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que determina las normas contenidas en la Ley No. 51 del 27 de diciembre de 2005 y el artículo 26 de la Constitución Política, dispuso realizar una auditoría (sic) relacionada con el cumplimiento del pago de las obligaciones del empleador DAMASA, S.A. con número 87-640-3168 ...

Para tal efecto, se le comunicó a la empresa DAMASA, S.A. que el trabajo involucraba entre otros el examen de los libros de contabilidad, planillas, comprobantes de pagos con sus respectivos soportes y demás documentos que fuesen necesarios, para comprobar y establecer fehacientemente la exactitud en el pago de las cuotas empleado empleador y otras retenciones durante el periodo de enero de 2004 a diciembre de 2013.

La solicitud de los documentos se fundamentó en el Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y se le detalla adicionalmente los documentos solicitados entre otros:

- Escritura pública constitutivos
- Registro de operaciones o licencia comercial

- Planilla internas de pago del periodo de enero del 2004, a diciembre del 2013.
- Libros legales.
- Declaración de renta con sus anexos del 2004 al 2013.
- Comprobantes de pago (cheques y efectivo): enero 2014 a diciembre del 2013.
- Comprobante de caja menuda el periodo de enero de 2004 a diciembre de 2013.
- Clasificador de cuentas.
- Contratos de trabajo.
- Balances de pruebas al 31 de diciembre de los años del 2004 al 2013.
- Otros documentos: detalles de cuentas, fotocopias, etc.

El 12 de mayo de 2014, las funcionarias a cargo de la Auditoría extienden nota señalando que para continuar con la auditoría a la empresa DAMASA, S.A. y reitera los documentos pendientes, que la empresa no había proporcionado para la revisión respectiva entre los cuales estaban:

- Las planillas internas de pago del periodo del año 2004 a diciembre del 2013.
- Planillas pagadas a la C.S.S. del periodo de enero de 2004 a diciembre del 2006 y el 2013.
- Declaraciones de renta de 2004 al 2007.
- Anexos del año 2004 al 2013.
- Detalle de los gastos de la declaración de renta (Honorarios profesionales, y otros gastos).

El 19 de mayo del 2014, se le reitera nuevamente la solicitud de los documentos pendientes para la revisión. Es importante señalar, que ambas notas fueron recibidas por la señora Cristina Gutiérrez. El mismo día, el señor Michael Behar, Representante Legal de la empresa DAMASA, S.A. emite una nota a la Caja de Seguro Social, y hace una serie de detalles porque no entrega la documentación solicitada por los Auditores de la Caja de Seguro Social entre otras...

Es evidente que la empresa no proporciono (sic), el total de los documentos solicitados o documentos que sustentaran los hechos a que se refiere la nota explicativa emitida por el Representante Legal, el 19 de mayo del 2014, tales como: denuncia ante la Policía Técnica Judicial, o acta de los Bomberos, Sinaproc, de los siniestros ocurridos. Por lo tanto, se procede a aplicar las sanciones de acuerdo a lo establecido en los Artículos 8, 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre del 2005; por la **NEGATIVA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS EMPLEADO-EMPLEADOR**, a la empresa DAMASA, S.A., con número de empleador 87-640-3168, según consta en el informe de sanción N°DNAI-AE-IS-096-2014 del 4 de agosto del 2014. Es importante señalar, que el análisis determinó un monto de la Sanción de B/.36,000.00, sin embargo, la Ley 51 y el Reglamento de Ingresos establecen que el monto máximo, no podrá exceder la suma de B/.25,000.00, por consiguiente, este fue el monto aplicado al empleador ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1134 de 21 de octubre de 2016, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, y sus actos confirmatorios, proferidos por la Caja

de Seguro Social. A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por la sociedad DAMASA, S.A., con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Caja del Seguro Social es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Observa la Sala que la disconformidad del demandante radica en la decisión de la Dirección General de la Caja de Seguro Social de sancionar a la empresa DAMASA, S.A., con número patronal 87-640-3168, al pago de la suma de B/.25,000.00, en concepto de multa por la negativa de suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empedor.

La Corte, al adentrarse en el estudio del expediente, de las constancias procesales y de las resoluciones impugnadas, observa que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo acusado, en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

Los apoderados especiales de la sociedad DAMASA, S.A. señalan básicamente que la Caja de Seguro Social sancionó a la empresa investigada al pago de una suma de dinero, a pesar que la misma se vio impedida de aportar la totalidad de la documentación que le fuere requerida por los auditores de la entidad de seguridad social, para la elaboración del informe de auditoría para la determinación de las cuotas empleado-empedor de la empresa DAMASA, S.A., por razones de una inundación que había sufrido las instalaciones de la empresa, así como un hurto perpetrado por una antigua colaboradora de la misma.

En este punto, resulta conveniente indicar que el estudio que debe realizar esta Sala, recae sobre la posible violación o no de normas jurídicas que se hayan producido con la actuación de la Autoridad administrativa, pues es competencia de esta Corporación de Justicia el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los servidores públicos.

Tomando en consideración lo anterior, esta Sala se aboca al análisis de la demanda incoada por la empresa DAMASA, S.A., través de sus apoderados judiciales.

En primer lugar, esta Corporación de Justicia estima conveniente indicar que la demandante centra los fundamentos de su acción contencioso-

administrativa en una sola circunstancia, a saber: la imposición de una sanción por parte de la Autoridad, a pesar que la empresa investigada no se negó a aportar la documentación que le fue requerida para la comprobación de las cuotas empleado-empendedor, por lo cual la parte actora estima infringidos el artículo 123 de la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, así como los artículos 34, 52 y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Ahora bien, al examinar el contenido de las disposiciones legales antes citadas, resulta claro que las mismas recogen, respectivamente, lo referente a la facultad de la Caja de Seguro Social para inspeccionar los lugares de trabajo y la recaudación de información, los supuestos de hecho que se catalogan como una negativa del empleador a suministrar información a la Administración para la determinación de las cuotas empleado-empendedor, así como los principios que rigen los procedimientos administrativos, los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos y, la obligación de motivar las actuaciones administrativas.

En ese sentido, es preciso hacer un breve recuento de los antecedentes que giran alrededor del presente proceso.

Así, según consta en el expediente administrativo que fuese incorporado al presente proceso contencioso administrativo, se observa que mediante la Nota DINAI-AE-PMA-CP-303-2014 de 28 de abril de 2014, la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social le comunica al empleador DAMASA, S.A., la realización de una auditoría relacionada con el cumplimiento del pago de sus cuotas empleado-empendedor, así como otras retenciones, durante el periodo comprendido entre el mes de enero de 2004 al mes de diciembre de 2013. (foja 8 del expediente administrativo)

Como consecuencia de dicha comunicación, el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría Interna le solicitó a la empresa DAMASA, S.A., por medio de la Nota de 28 de abril de 2014, una serie de documentos para la debida diligencia de revisión (foja 9 del expediente administrativo). No obstante lo anterior, como lo indica la entidad de seguridad

social, la documentación requerida no fue entregada en su totalidad, razón por la cual la misma le fue requerida nuevamente a través de las Notas de 12 de mayo, 13 de mayo y 19 de mayo, todas de 2014. (fojas 10 a 15 del expediente administrativo)

Como resultado de las diligencias adelantadas, los auditores designados remitieron su Informe DINAI-AE-PMA-IS-096-2014 de 4 de agosto de 2014, a la SubDirectora Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, visible de fojas 21 a 22 del expediente administrativo, y en el cual establecieron lo siguiente:

“El 28 de abril de 2014, según foja 9 se extendió nota solicitando los siguientes documentos:

- Escritura pública constitutiva.
- Registro de operaciones o licencia comercial
- Planillas internas de enero del 2004 a diciembre del 2013
- Planillas pagadas a la C.S.S. de enero del 2004 a diciembre del 2013.
- Libros legales.
- Declaraciones de renta con sus anexos: años del 2004 al 2013.
- Comprobantes de pago (cheques y efectivo): enero del 2004 a diciembre del 2013
- Comprobantes de caja menuda: enero del 2004 a diciembre del 2013
- Clasificador de cuentas.
- Contratos de trabajo
- Balances de prueba al 31 de diciembre de los años: 2004 al 2013.
- Otros documentos: detalles de cuentas, fotocopias, etc.

En la intervención de auditoría llevada a cabo, en el periodo enero del 2004 a diciembre del 2013, el empleador no proporcionó (planillas internas de pago, comprobante de cheques, registros contables, declaraciones juradas de renta y detalle de cuenta de otros gastos) en los años 2004, 2005, 2006, 2009 y 2010. Igualmente, para los años 2007, 2008, 2011, 2012 y 2013 el empleador suministró parcialmente la información, que eran importantes para evaluar el cumplimiento del empleador en el reporte y pago de las cuotas a la institución, ver fojas 6 a la 9 de este expediente. Por consiguiente, la aplicación de la sanción se hizo en función de los artículos que contiene la Ley 51 del 27 de diciembre del 2005 y el Reglamento General de Ingresos, los cuales norman estas situaciones...”.

Como consecuencia de lo anterior, la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, emitió la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, con fundamento en el artículo 123 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, y que constituye precisamente una de las normas denunciadas como infringidas por la parte actora en el presente proceso contencioso administrativo.

En ese sentido, cabe indicar que lo referente a la negativa de los empleadores de entregar información a la entidad de seguridad social, se encuentra regulada en el artículo 123 de la Ley N° 51 de 2005, que establece lo siguiente:

“Artículo 123. Negativa a suministrar información. Se sancionará con una multa de cien balboas (B/.100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), sin perjuicio de la acción penal correspondiente, al empleador que se niegue a proporcionar a las autoridades de la Caja de Seguro Social los datos necesarios y pertinentes que esta le solicite, para la determinación de las cuotas empleado-empleador”.

En este punto debe señalarse que, a fin de verificar las afirmaciones o hechos expuestos por el empleador, se admitió como prueba la práctica de una prueba pericial a través del Auto de Pruebas N° 11 de 6 de enero de 2017. En ese sentido, se designaron como perito del demandante al licenciado Edgardo Miguel Aizpurúa Jurado, como perito de la Procuraduría de la Administración a la licenciada Diana Julissa Ruiz Barrientos, y como perito del Tribunal al licenciado José Ángel Hidrogo Calvo.

Es preciso indicar que a los dictámenes periciales, se les debe otorgar fe probatoria respecto a los puntos en discusión, si cumplen con las exigencias legales previstas, **y le corresponde por tanto al Tribunal, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, asignarles el debido valor a los dictámenes de cada perito, tomando en consideración su competencia; que se encuentren sustentados en principios científicos; guarden relación con los elementos de convicción que consten en autos, y la uniformidad de sus opiniones.**

Ahora bien, cabe indicar que en el presente caso, las interrogantes que los peritos debían absolver en su informe pericial no guardan relación con el tema de la sanción por falta de colaboración en la entrega de información por parte del empleador, y las mismas giran en torno a si la empresa había presentado sus declaraciones de renta en diferentes años, el manejo de su planilla y determinar el giro de actividades de la empresa. (foja 50 del dossier)

Así, en la entrega de su informe pericial el día 12 de julio de 2017, el licenciado Edgardo Miguel Aizpurúa Jurado, perito de la parte actora, manifestó lo siguiente:

“Yo procedí a la empresa para verificar los documentos existentes que la administradora me proporcionó, pude revisar las declaraciones de renta que ellos tenían físicamente allí y después procedí a ingresar a la página web, luego procedí a verificar las planillas que la empresa tenía físicamente en la oficina como puede notar en el informe que varios años, los años 2004 y 2005 no estaban físicamente, se me comunicó que esas planillas habían sido deterioradas por una inundación. Luego para el año 2006 no se (sic) estaban físicamente de enero a noviembre solo se revisó un recibo que estaba de diciembre de 2006. Luego pasé a los años 2007 y 2008 que sí fueron presentadas en su totalidad. Para los años siguientes 2009, se presentó enero a y de julio a diciembre del año en mención. La planilla que no se ubicó fue la de junio y me comunicaron que también fue deteriorada por la inundación que tuvo la compañía. Para el año 2010 igual se presentó en enero la planilla y no se ubicaron las planillas de febrero hasta noviembre no estaban físicamente en las oficinas porque las mismas se deterioraron por la misma causa que las anteriores...”. (fojas 83-84 del expediente)

Por su parte, en la entrega de su informe pericial el mismo día 12 de julio de 2017, el licenciado José Ángel Hidrogo, perito del Tribunal, manifestó lo siguiente:

“La conclusión que llegué en mi informe fue que no vi elementos que sustentaran la causa por la cual el empleador manifiesta que no pudo facilitar la información o la lista de requerimientos solicitada. Ellos argumentaban que el motivo por el cual no facilitaron la información fue que sufrieron de un robo por parte de una colaboradora, la otra razón fue que sufrieron inundaciones en sus oficinas la cual dañó dichos documentos. Todos estos motivos están en una nota que yo aporté en los anexos de mi informe pericial firmada por el representante legal de la empresa DAMASA, S.A. Sin embargo estos hechos no tienen un sustento como por ejemplo un acta, en el caso de la destrucción de los documentos contables o también en el caso del robo una denuncia a las autoridades competentes...”. (foja 82 del expediente)

En ese sentido, esta Superioridad debe señalar que, contrario a lo manifestado por los apoderados judiciales de la parte demandante, y como se evidencia de la prueba pericial practicada en el proceso así como del expediente administrativo allegado, se puede concluir que la empresa investigada no cumplió con la entrega de la totalidad de la información que le fuere requerida por los auditores de la Caja de Seguro Social, y por otro lado debe resaltarse que, si bien la empresa DAMASA, S.A. alega que

oportunamente informaron a los auditores de la Caja de Seguro Social, el día 19 de mayo de 2014, que los archivos de la empresa habían sido objeto de un hurto, así como de una inundación, lo cual les impedía presentar la documentación requerida, no consta en el expediente administrativo ninguna constancia o prueba que acredite la veracidad de las afirmaciones de la parte investigada, en cuanto a las supuestas pérdidas sufridas, tomando en consideración que le corresponde a la parte actora demostrar su señalamiento sobre la imposibilidad en entregar la documentación requerida por los auditores por causas ajenas a la empresa. Por lo anterior, queda desvirtuada la supuesta violación del artículo 123 de la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, pues resulta una facultad de la Caja de Seguro Social inspeccionar los distintos lugares de trabajo de las personas sujetas al régimen de seguro social, y a su vez solicitar la información a fin de determinar el debido cumplimiento de la Ley y reglamentos de seguridad social.

Por otro lado, en lo referente a la supuesta infracción de los artículos 34, 52 y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regulan, respectivamente, los principios que rigen los procedimientos administrativos, los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos y, la obligación de motivar las actuaciones administrativas, la Sala Tercera no puede perder de vista que como se desprende del propio contenido de la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, así como del proceso administrativo relacionado con dicho acto administrativo, la auditoría seguida al empleador DAMASA, S.A. concluyó que hubo falta de presentación de la documentación que le fuera requerida a la empresa investigada, lo cual fue tomado en cuenta por la Autoridad demandada, conjuntamente con los parámetros para la imposición de la sanción pecuniaria, en atención al principio de proporcionalidad que debe regir en las actuaciones administrativas, con lo cual quedan desvirtuados los cargos denunciados por la parte demandante que indican que se impuso una multa a la empresa DAMASA,

S.A., sin que esta hubiese incurrido en una conducta sancionable, y sin el cumplimiento de los requisitos legales necesarios.

Por las consideraciones anteriores, considera el Tribunal que el demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución DINAI N° 065-2015 de 15 de enero de 2015, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, y NIEGA el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,


LUIS MARIO CARRASCO
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO

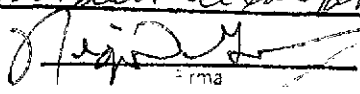

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 9 DE marzo DE 20 18

A LAS 8:20 am DE LA mañana

A Procurador de la Administración.


rma