



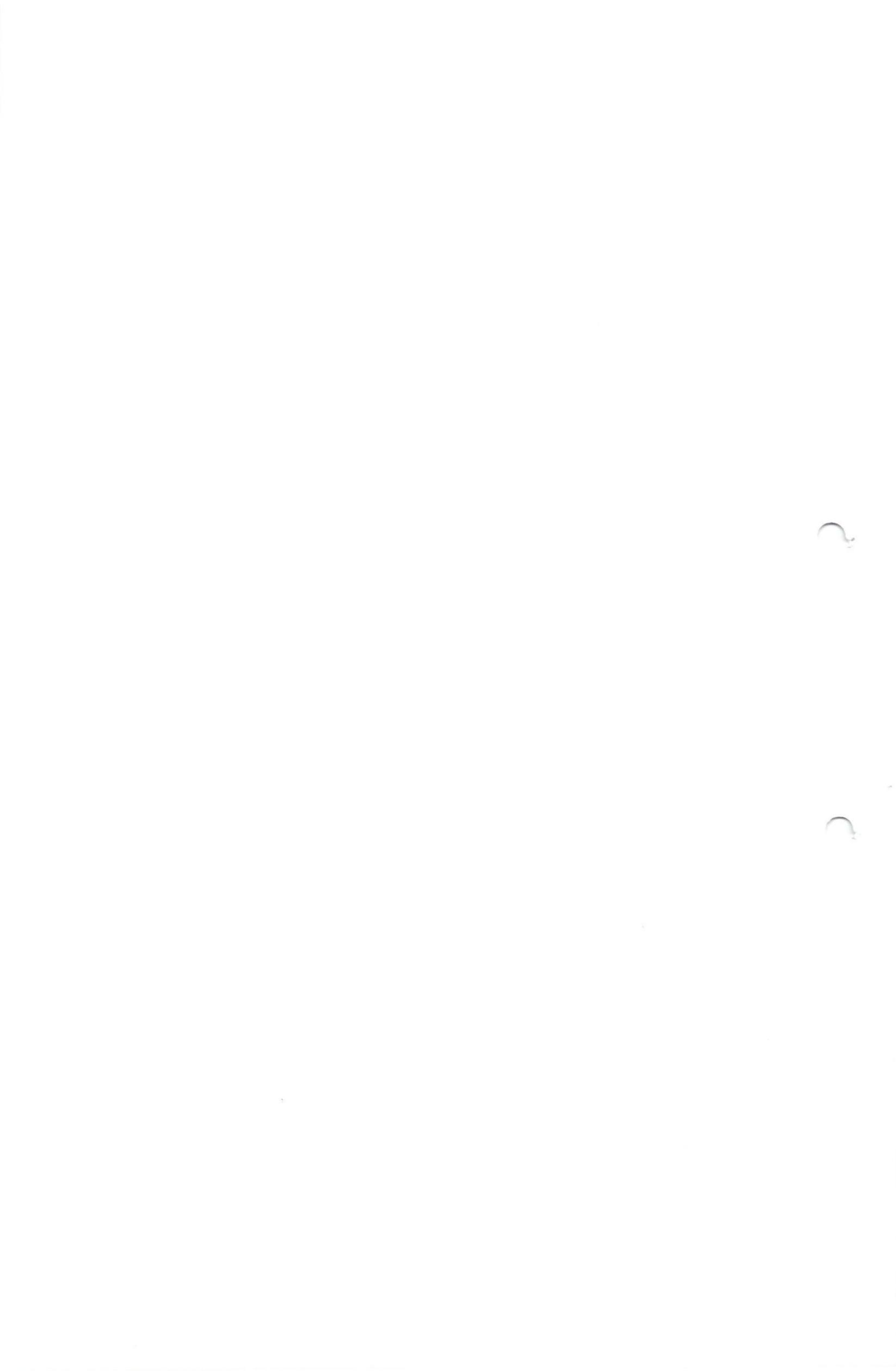
**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Doctor Rolando Villalaz Guerra, actuando en nombre y representación de **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, ha promovido 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 No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se condenó a pagar el monto de trescientos veintinueve mil veintiún balboas con 39/100 (B/. 329,021.39), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, contribución especial de décimo tercer mes, multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el periodo comprendido de enero 2010 a abril de 2015, más los intereses legales que se generen hasta la fecha de su cancelación. Adicionalmente, se sancionó a pagar la suma de veinticinco mil balboas con 00/100 (B/. 25,000.00), por la no afiliación de parte del empleador a sus empleados, la subdeclaración en las planillas de pagos, negativa a suministrar



112

información, la simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la Ley Orgánica de la Entidad, correspondientes al periodo de enero de 2010 a agosto de 2015, así como sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Providencia de 5 de febrero de 2021, visible a foja 53 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En el Proceso bajo estudio, la actora, **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a través del cual se resolvió lo siguiente:

"RESUELVE:

PRIMERO: CONDENAR al empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A. (SEMM)**, distinguido con el número patronal **87-826-0259**, a pagar a la Caja de Seguro Social la suma de **TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL VEINTIÚN BALBOAS CON 39/100 (B/.329,021.39)**, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, contribución especial de décimo tercer mes, multas y recargos de ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero de 2010 a abril de 2015, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.

SEGUNDO: SANCIONAR al empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A. (SEMM)**, distinguido con el número patronal **87-826-0259**, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de **VEINTICINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.25,000.00)**, por la no afiliación de parte del empleador a sus empleados, subdeclaración en la planilla de pagos, negativa a suministrar información, simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la Ley Orgánica, de enero de 2010 a agosto de 2015 de conformidad con lo establecido en los artículos 8, 87, 91, 101, numerales 4 y 5, artículos 121, numeral 1, 122 y 128 de la Ley No. 51 de 2005, y los artículos 83, 91, 93, 94 y 95 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, vigente al momento en que se incurrió en la falta".

Así pues, la parte actora solicita a la Sala Tercera la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo antes citado, así como sus Actos confirmatorios.

Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, el apoderado judicial de la recurrente sostiene que a través de la Nota AE-PMA-N-07-2016 de 28 de enero de 2016, la Dirección Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro

Social, comunicó a su representado, que se realizó el examen de documentos relacionados con los pagos de salarios a los trabajadores y como resultado, habían detectado omisiones salariales durante el periodo de enero de 2010 a abril de 2015, los cuales ascienden a la suma de un millón doscientos tres mil ochocientos setenta y un balboas con 05/100 (B/.1,203,871.05) y que originan un monto a pagar en intereses de trescientos veintinueve mil veintiún balboas con 39/100 (B/.329,021.39).

Agrega que, posteriormente, la Dirección Nacional de Auditoría remitió la Nota AE-PMA-N-24-2016 de 25 de febrero de 2016, en la cual notifican al representante legal de la empresa, otorgándole el término de cinco (5) días para analizar la misma y realizar los descargos correspondientes.

Alega que, al término fijado, la empresa presentó sus descargos, señalando que en dicha Auditoría no se evaluó ni ponderó en debida forma, las particularidades del tipo de actividad que realiza la empresa. Expresando, además que, en materia de honorarios profesionales, viáticos y otros pagos efectuados por la empresa, se ajustó tanto a lo dispuesto en el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, como a la Ley 51 de 2005.

Dado lo anterior, indica la parte actora, que la Dirección de Auditoría de la Caja de Seguro Social, emitió la Nota AE-PMA-N-145-2016 de 25 de mayo de 2016, mediante la cual desestima las pruebas aportadas por la empresa, manteniendo el alcance de lo comunicado en la Nota de fecha de 25 de febrero de 2016, dando a conocer a la empresa que una vez notificada de la Resolución de condena, podría hacer uso de los recursos que confiere la Ley.

Por lo que, la Entidad demandada, profirió la Resolución No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, a través de la cual condenó a **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, a pagar la suma de trescientos veintinueve mil veintiún balboas con 39/100 (B/. 329,021.39), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, contribución especial de décimo tercer mes, multas y recargos de Ley.

Prosigue, señalando que interpuso formal Recurso de Reconsideración contra el Acto acusado de ilegal. En dicho Recurso se planteó con mayor amplitud lo expresado en el escrito de descargos, mencionándose que la empresa ha cumplido con su obligación de dar cuentas a la Caja de Seguro Social de todas las informaciones que se indican en el Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016. El Recurso de Reconsideración fue decidido a través de la Resolución No. 1731-2017-S.D.G. de 29 de diciembre de 2017, que mantiene en todas sus partes la Resolución No. 199-2017 de 15 de marzo de 2017.

Por último, sostiene la recurrente que presentó Recurso de Apelación en contra de la Resolución No. 1731-2017-S.D.G. de 29 de diciembre de 2017, ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en el cual advertían que debía evaluarse y realizar otra visita a la empresa, para una explicación del por qué las justificaciones señaladas no fueron consideradas. Respecto, a la supuesta negativa de parte de la empresa de entregar información, indica que se aprecia que los auditores tuvieron acceso a comprobantes contables, contratos, cheques, desembolsos en efectivo y otros documentos. La Alzada fue decidida por la Junta Directiva de la Entidad mediante la Resolución No. 53-862-2020-JD de 11 de febrero de 2020, confirmando en todas sus partes la Resolución No. 199-2017 de 15 de marzo de 2017, mantenida por la Resolución No.1731-2017-S.D.G. de 29 de diciembre de 2017.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

Quien recurre plantea que, con la emisión de la Resolución No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, se vulneran los siguientes preceptos normativos:

- Los artículos 45, 49, 50, 51, 84 y 93 de la Resolución No. 38,788-2006-JD de 30 de mayo de 2006, por el cual la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, aprueba el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social; que indican, respectivamente, sobre el Sistema de declaración de cuotas; la excepción de salario; concepto de honorarios; el trabajador que recibe salario y honorarios;

115

los criterios para la imposición de sanciones, y la negativa del empleador a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador.

- Los artículos 83, 91, 92 y 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, que señalan lo concerniente al pago de cuotas de los trabajadores contribuyentes; el pago de cuotas sobre los salarios; excepción de salario; y la simulación de actos jurídicos que tengan el objeto de evadir el cumplimiento de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social.

- Los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo, que expresan que la subordinación jurídica consiste en la dirección ejercida o susceptible de ejercerse, por el empleado o sus representantes; y que existe dependencia económica en los supuestos en que las sumas que perciba la persona que preste el servicio constituyen la única fuente de sus ingresos, cuando provengan indirectamente de una empresa a consecuencia de su actividad, o cuando la persona que preste el servicio no goza de autonomía económica.

III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

El Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social, por medio de la Nota DINAI-N-029-2021 de 19 de febrero de 2021, remitió el Informe Explicativo de Conducta, en el que expuso que en virtud del artículo 8 de la Ley 51 de 2005, el Departamento de Auditoría a Empresas de la citada Caja, realizó auditoría al empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, determinando a través del Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, que el empleador en el periodo de enero de 2010 a abril de 2015, tuvo omisiones salariales, por un monto de un millón doscientos tres mil ochocientos setenta y un balboas con 05/100 (B/.1,203,871015), los cuales no fueron reportados a la Caja de Seguro Social para el pago de cuotas de seguro social.

También expresa que, en base al referido Informe y sus sustentadores, el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, emitió la

Resolución No. 199-2017 de 15 de marzo de 2017, que condenó al empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, al pago de trescientos veintinueve mil veintiún balboas con 39/100 (B/. 329,021.39) en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, multas y recargos de Ley, dejados de pagar durante el periodo comprendido de enero 2010 a abril de 2015. Asimismo, se resolvió sancionar a dicho empleador, al pago de veinticinco mil balboas con 00/100 (B/. 25,000.00), por haber incurrido en la falta de no afiliación del empleador a sus empleados, subdeclaración de planillas de pagos, negativa a suministrar información, simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la Ley Orgánica.

La Entidad manifiesta que, en atención al Recurso de Reconsideración interpuesto en contra del Acto impugnado, solicitó a la Dirección Nacional de Auditoría, Departamento de Auditoría a Empresas, efectuar una reevaluación del caso, en atención a los argumentos esbozados por el recurrente. A lo que, a través del Memorando AE-PMA-M-483-2017 de 3 de octubre de 2015, expresaron lo siguiente:

“Es preciso comentar, que luego de evaluar los argumentos presentados por el apoderado legal de la empresa, visibles a fojas 153 a 347, del informe de omisiones No. DNA-AE-PMA-IA-046-2016, los mismos son una copia íntegra del citado informe y de los anexos entregados al empleador el día del cierre de la auditoría.

Por lo antes planeado, le comunicamos que las pruebas aportadas en esta oportunidad, no contienen elementos que demuestren que las omisiones salariales encontradas no corresponden; por lo cual, mantenemos en su totalidad el alcance de auditoría por la suma de B/. 1,203,871.05 (un millón doscientos tres mil ochocientos treinta y un balboas con cinco centésimos) y un monto a pagar, sin los intereses de B/. 329,021.39 (trescientos veintinueve mil veintiún balboas con treinta y nueve centésimos); por lo que de igual forma se mantiene la sanción de B/. 25,000.00 (veinticinco mil balboas solamente)”.

En virtud de la nueva evaluación, la Subdirección General de la Caja de Seguro Social, profiere la Resolución No. 1731-2017-S.D.G. de 29 de diciembre de 2017, en la cual resuelve mantener en todas sus partes al Resolución No.199-2017 de 15 de marzo de 2017.

De lo anterior, expresa la Entidad demandada, que la parte actora, interpuso Recurso de Apelación, a través del cual sostuvo que, en cuanto a la negativa de

suministrar documentos, los auditores tuvieron acceso a la información, es decir, a los comprobantes contables, contratos, cheques, desembolsos en efectivo y demás documentación. Adicional, el apoderado judicial de la empresa resaltó en su Recurso de Alzada los siguientes puntos: honorarios profesionales, comisiones, vacaciones a honorarios profesionales, liquidación de honorarios profesionales y negativa a suministrar información.

Prosigue, la Entidad, manifestando, que la Secretaría de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, solicitó a la Dirección Nacional de Auditoría una explicación detallada de los argumentos que llevaron a la referida Dirección a concluir que el empleador incurrió en omisiones salariales. Por lo que, esta Dirección luego de ampliar la investigación inicial, emitió el Informe mediante Nota AE-PMA-M-315-2019 de 30 de octubre de 2019. Es así que, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, de las piezas procesales recabadas y evaluando el caso con las normas legales correspondientes, profirió la Resolución No. 53,862-2020-J.D. de 11 de febrero de 2020, confirmando en todas sus partes la Resolución No. 199-2017 de 15 de marzo de 2017.

Finaliza señalando que la Demanda Contencioso Administrativa impetrada por la empresa **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, debe ser declarada como no probada por carecer de fundamento legal, toda vez que todas las actuaciones administrativas seguidas en el expediente por la Dirección Nacional de Auditoría, se enmarcaron dentro de los preceptos legales vigentes. (Cfr. fojas 55 a 57 del Expediente Judicial).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista N° 1544 de 11 de noviembre de 2021, solicita se declare que no es ilegal la Resolución No. 199-2017 de 15 de marzo de 2017, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la accionante.

En este escenario, sostiene el Representante del Ministerio Público que, el

apoderado judicial de la empresa demandante al explicar la supuesta infracción de las normas legales previamente señaladas, no efectuó una verdadera confrontación entre el hecho generador de su pretensión y las normas que estima vulneradas. Sin embargo, indica que la Entidad demandada ciñó su actuación a lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política y al artículo 8 de la Ley 51 de 2005.

Agrega que, de acuerdo a lo que consta en el Expediente Judicial se infiere que la decisión de condenar y sancionar a la empresa **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, por violentar las normas vigentes en materia de seguridad social, se debió a lo establecido en el Informe de Auditoría DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, por el cual se justifica el monto de la condena impuesta a la citada empresa.

En virtud de lo anterior, alega que de las constancias procesales, la Caja de Seguro Social realizó una revaluación de expediente que contiene el Proceso seguido al empleador demandante, con la finalidad que la Dirección Nacional de Auditoría de la Entidad demandada explicara porque la empresa omitió el pago en concepto de salarios, diferencia de salario, comisiones, incentivo, honorarios profesionales, vacaciones/honorarios profesionales, vacaciones trabajadas/honorarios profesionales, viáticos, entre otros, concluyendo lo siguiente:

“Que entre los puntos revaluados podemos mencionar:

- **Comisiones:** (sic) de acuerdo a la información que reposa dentro del expediente, a sendos trabajadores quienes recibieron el pago en concepto de comisiones, como montos adicionales a los salarios declarados. Igualmente recibieron el beneficio de décimo tercer mes, algo que solo debe existir si se da una relación de empleado empleador.

- **Honorarios profesionales:** los trabajadores de la empresa recibieron el pago por sus servicios, realizando funciones que eran del giro normal de la empresa.

... (Cfr. foja 50 del Expediente Judicial)”.

Igualmente manifestó el Procurador de la Administración que resulta evidente que la empresa demandante, durante el periodo auditado, dejó de pagar

la suma de trescientos cinco mil trescientos noventa y cinco balboas con 34/100 (B/.305,395.34), en concepto de cuotas de seguridad social; diecinueve mil cuarenta balboas con 53/100 (B/.19,040.53), que corresponden a la prima de riesgos profesionales, incluido el recargo del quince por ciento (15%) y cuatro mil quinientos ochenta y cinco balboas con 52/100 (B/.4,585.52), en concepto de contribución especial de décimo tercer mes, incluido un recargo del quince por ciento (15%), más una multa de cinco por ciento (5%), lo cual hace un monto total de trescientos veintinueve mil veintidós balboas con 39/100 (B/.329,021.39), más los intereses legales que se generen hasta su cancelación, de ahí que fue sancionada con la suma de veinticinco mil balboas con 00/100 (B/.25.000.00), debido a la no afiliación de la empresa a sus empleados, la subdeclaración de las planillas de pago, negativa a suministrar información, la simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la Ley 51 de 2005. Así pues, violentando normativas a la citada Ley como al Reglamento General de Ingresos vigente a la fecha que se dieron los hechos.

Con base en lo anteriormente señalado, advierte que la Entidad demandada al emitir la Resolución No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, cumplió con lo establecido en las normas legales y reglamentarias de la Caja de Seguro Social, para efectos del trámite administrativo que culminó con la imposición de la sanción, situación que conllevó al empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, fuera condenado a pagar en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales y contribución especial de décimo tercer mes, multas y recargos de ley. De manera que, el argumento expresado por la citada empresa, en relación a que los auditores de la Entidad demandada realizaron una valoración errónea de la documentación que les suministraron carece de asidero jurídico.

Por último, manifiesta el Agente del Ministerio Público que las decisiones emitidas por la Caja de Seguro Social en relación a qué situaciones producidas entre trabajador y empleador constituyen una relación laboral, que éstas no

quedan supeditadas al contenido de los artículos 64 y 65 de Código de Trabajo, que hacen referencia a la subordinación jurídica y dependencia económica, dado que en atención a la jurisprudencia de esta Superioridad ha expresado que no son más que medidas eminentemente administrativas, con características distintas a las que toman las autoridades laborales dentro del ámbito judicial. (Cfr. fojas 82 a 102 del Expediente Judicial).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista N° 153 de 18 de enero de 2022, reitera, sin mayores variantes, la posición vertida en el escrito de Contestación de la Demanda, además manifiesta que, el caudal probatorio inserto en el Expediente de marras presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la Demanda, por lo que solicita que se declare que no es ilegal la Resolución No. 199-2017 de 15 de marzo de 2017, ni sus Actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante. (Cfr. fojas 123 a 143 del Expediente Judicial).

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos del Demandante, así como también los de la Entidad demandada, procede la Sala a realizar el examen de legalidad que compete.

• Competencia del Tribunal.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

• Acto Administrativo Objeto de Reparación.

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye la Resolución No. 199-

2017 de 15 de marzo de 20217, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a través de la cual condena al empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, a pagar a la Entidad demandada el monto de trescientos veintinueve mil veintiún balboas con 39/100 (B/.329,021.39), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, contribución especial de décimo tercer mes, multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el periodo comprendido de enero 2010 a abril de 2015. Adicionalmente se sancionó a la citada empresa, a pagar la suma de veinticinco mil balboas con 00/100 (B/. 25,000.00), por la no afiliación de parte de la demandante a sus empleados, la subdeclaración en las planillas de pago, la negativa a suministrar información, la simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la Ley Orgánica, durante el referido periodo.

- **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Doctor Rolando Villalaz Guerra, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de la empresa **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

- **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo es la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada.

En este contexto, esta Corporación de Justicia advierte que el apoderado judicial de quien recurre cuestiona el Acto administrativo proferido por la demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión vulnera los artículos 45, 49, 50, 51, 84 y 93 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante la Resolución No. 38,788-2006-JD de 30 de mayo de 2006; los artículos 83, 91, 92 y 128 de la Ley 51 de 2005, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo, basando su

posición en los siguientes razonamientos:

Destaca el apoderado judicial de **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, que han sido violentados de manera directa por omisión los artículos 45, 49 y 51 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, al considerar que los auditores en el Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, han forzado su interpretación, dado que los servicios que brinda la empresa no son regulares, a los que suministran otras empresas; que los pagos que reciben los profesionales que ofrecen sus servicios a ésta, no son su fuente principal de ingresos, de manera que estos trabajadores deben ser incluidos en la planilla regular de salario. También argumenta, la valoración errónea en el Informe de Auditoría al desconocer del entorno o actividad del negocio.

Asimismo, agrega que, los trabajadores mencionados en el Informe de Auditoría, no cumplen con el requisito de edad, al 1 de enero de 2017, superando los 35 años de edad, para ser incluidos en la planilla como personal que forma parte del Subsistema Mixto.

También expresa la activadora jurisdiccional que, se infringió el artículo 50 del citado Reglamento de manera directa por comisión, toda vez que la empresa ofrece servicios al mercado que no son diarios, que contratan los servicios profesionales de médicos, paramédicos, médicos especialistas, que cuentan con sus ingresos principalmente de hospitales o clínicas, públicos o privadas, sin asignación de horarios fijos de trabajo, que brindan sus servicios a la disponibilidad de su tiempo libre, recibiendo éstos de la empresa gratificaciones o aguinaldos, que son considerados como un pago adicional a los costos estipulados en sus Contratos de Servicios Profesionales, no existiendo relación laboral.

La recurrente considera que los artículos 84 y 93 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, han sido violentados por el Acto acusado, toda vez que, que los funcionarios de la Entidad de Seguridad Social indican que,

al verificar las planillas internas con las preelaboradas, además de otros documentos proporcionados por la empresa, sancionan a su representado por la negativa de suministrar información. Al respecto, indica que no se observa ningún documento ni declaración testimonial, que pruebe que su representado se negara a brindarles la información requerida, y que la sanción y multas descritas tanto en el Acto impugnado como en el Informe de Auditoría no se aplicaron conforme al ordenamiento jurídico.

Agrega la parte actora, que los artículos 83, 91 y 92 de la Ley 51 de 2005, han sido vulnerados al dictarse el Acto acusado de ilegal, dado que los trabajadores independientes de la empresa superan los 35 años de edad para formar parte en el componente del Subsistema Mixto, forzándose a su juicio a ser incluidos en planilla.

Asimismo, sostiene que se les explicó a los auditores que, en el formulario de pago, el Contador de la empresa indicaba pago por comisiones, que en realidad lo pactado por ésta con algunos trabajadores, era una remuneración con una prima de producción por ventas, al cumplir sus metas que no excedían de cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos mensuales, situación corregida por el Contador. De modo que es claro que no se pagaban comisiones sino primas por la eficiencia y dedicación, por lo que no debe considerarse salarios como se expresa en el Informe de Auditoría.

En atención al artículo 92 de la Ley 51 de 2005 (referente a la excepción de salario), el apoderado judicial de la recurrente, manifiesta que, los pagos realizados por la empresa se ajustan a lo dispuesto por esta norma, es decir, que no corresponde reportar como salarios los desembolsos en concepto de gratificación o aguinaldo, contrario a lo señalado por la Resolución impugnada y el Informe de Auditoría.

Adicionalmente, la activadora judicial argumenta, que el artículo 128 de la Ley 51 de 2005 que contempla la Simulación de Actos Jurídicos, ha sido violado directamente por comisión, por el Acto impugnado, al manifestar que los pagos

realizados en concepto de honorarios profesionales, corresponden a profesionales de la medicina cuyos Contratos advierten la obligación de entregar su declaración de renta a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Por tanto, considera que el Departamento de Auditoría de Empresas de la Caja de Seguro Social, no ha probado que estos independientes en calidad de contribuyentes, tuvieran como única fuente de ingresos los pagos hechos por la empresa.

Finalmente, el apoderado judicial de **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, considera que el Acto acusado de ilegal ha infringido los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo, al sostener que la prenombrada no mantiene entre los profesionales de la medicina que prestan sus servicios de manera temporal una relación de dependencia económica ni subordinación jurídica.

Hechas las anteriores consideraciones, pasaremos a hacer una revisión y análisis del fundamento legal, así como también de los elementos probatorios allegados al Proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón a la demandante.

Observa este Despacho, a través del examen del Expediente Judicial, del Expediente Administrativo Sancionador, y los Actos Administrativos impugnados, que la recurrente no ha desvirtuado la legalidad del Acto administrativo acusado, en atención a las siguientes consideraciones:

Así pues, esta Superioridad considera que la disconformidad de la demandante se basa en la decisión de la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social de Condenar a la empresa **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIAS DE PANAMÁ, S.A.** al pago de la suma de trescientos veintinueve mil veintiún balboas con 39/100 (B/.329,021.39), en conceptos de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, contribución especial de décimo tercer mes, multas y recargos por ley, durante el periodo comprendido entre enero 2010 a abril de 2015, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación. Esta conducta infractora observada por el empleador genera a su vez, la imposición de sanciones por faltas administrativas, por la suma de

veinticinco mil balboas con 00/100 (B/. 25,000.00).

Ahora bien, el fundamento en el cual se basa la Caja de Seguro Social para la expedición del Acto impugnado contenido en la Resolución No.199-2017 de marzo de 2017, es el resultado de la Auditoría contenida en el Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, apreciable a foja 141 y siguientes del Expediente Administrativo Sancionador, en el cual el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría, determinó omisiones en el pago de cuotas empleado – empleador en los siguientes conceptos durante el periodo de enero de 2010 a abril de 2015: Salarios, Diferencia de salario, Comisiones, Incentivo, Honorarios Profesionales, Vacaciones/Honorarios Profesionales, Vacaciones Trabajadas/Honorarios Profesionales, Vacaciones Proporcionales/Honorarios Profesionales, Liquidación/Honorarios Profesionales, Viáticos, Viáticos/Gestión de Ventas, Vacaciones/Viáticos, Viáticos/Proyectos Especiales, Viáticos por Eventos, Viáticos/Manejo de Oficina, Décimo Tercer Mes, Diferencia de Décimo Tercer Mes, Décimo Tercer Mes/Honorarios Profesionales, Décimo Tercer Mes Proporcional/Honorarios Profesionales, Décimo Tercer Mes de Viáticos y Décimo Tercer Mes de Viáticos de proyectos especiales.

Según el referido Informe de Auditoría, el examen consistió en la verificación de las planillas internas con las preelaboradas (mecanizadas), en el cual se revisaron los comprobantes de pago selectivamente y otros documentos de contabilidad, en base a las Normas de Auditoría Generales Aceptadas, La Ley No. 51 de 2005 y los reglamentos para tal fin.

Con respecto a las mencionadas omisiones determinadas en el Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, esta Sala observa, que referente a los salarios, se pudo comprobar que en los años 2012 a 2014, de la revisión de las planillas internas de pagos, el empleador remuneró a algunos trabajadores, previo a su inclusión en planilla, e inclusive consta el caso de un trabajador que recibió honorarios profesionales realizando las mismas funciones, así como también se pudo comprobar que una trabajadora para el mes de

noviembre de 2014, recibió salario por un monto superior al reportado ante la Caja de Seguro Social, dando origen a la diferencia de Salarios. (Cfr. foja 135 del Expediente Administrativo Sancionador).

En atención a los Honorarios Profesionales, el Informe expresa que, de la verificación de los comprobantes de cheque, contratos de trabajo, expedientes del personal y registros contables de los años 2010 al 2014, se determinó pagos a favor de algunos trabajadores, por funciones que realizaban dentro de la empresa y que estaban vinculadas al giro normal del negocio, y que no se reportaron para el pago de cuotas empleado-empendedor. (Cfr. foja 135 del Expediente Administrativo Sancionador).

En igual forma, aludimos algunas de las siguientes situaciones detectadas, contenidas en el Informe de Auditoría:

- De la documentación revisada mencionada en el párrafo anterior, se establecieron pagos a favor de algunos trabajadores (médicos) en el año 2010 y 2011. Incorporándose éstos luego a la planilla en el mes de octubre de 2011 y continuaron recibiendo pagos por honorarios en concepto de coordinación, y pagos en concepto de décimo tercer mes calculados sobre la base de estos emolumentos.
- Confirma el Informe de Auditoría, pagos efectuados a un grupo de trabajadores, a los cuales se les reportaba en la planilla preelaborada solamente en la primera quincena, y para la segunda quincena se remuneraba bajo concepto de honorarios profesionales, pese a ser salarios. No siendo reportados al igual que el décimo tercer mes calculado sobre dichos pagos. Estos trabajadores ejercieron las mismas funciones para lo que estaban contratados, directamente relacionadas con la actividad económica de la empresa.
- La determinación de pagos a un grupo de trabajadores regulares, que no fueron incluidos en planilla, sin embargo, con funciones afines con la actividad de la empresa y cuyos pagos eran quincenales en los años 2014 y 2015.
- También erogaciones bajo el concepto de honorarios profesionales a favor

167

de algunos colaboradores, los cuales ingresaron posteriormente en la planilla preelaborada, ejerciendo las mismas funciones que realizaban mientras recibían estos pagos. (Cfr. foja 134 del Expediente Administrativo Sancionador).

Consta en el Informe de Auditoría sobre la omisión encontrada referente a Vacaciones, que, del examen realizado a los comprobantes de pagos y otros documentos suministrados por la empresa, se evidenció la remuneración de vacaciones por parte del empleador a un grupo de trabajadores, cuyos salarios eran pagados bajo el concepto de honorarios profesionales. Por su parte, el empleador remuneró a un grupo de trabajadores permanentes, que laboraban durante su periodo de vacaciones, no obstante, los pagos eran emitidos a nombre de sus familiares y registrados en la cuenta de Honorarios Profesionales, correspondiendo realmente a vacaciones trabajadas, que debían ser declaradas a la Institución.

El argumento de ilegalidad atribuido a la Resolución No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, se sustenta en que la Auditoría realizada por la Entidad demandada a la empresa **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, no se valoró los descargos presentados por ésta, al indicar que los servicios que presta la empresa, no es igual a otras, que los pagos realizados a los profesionales que la asistían eran en concepto de honorarios profesionales, viáticos y otros pagos de conformidad al Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social y la Ley 51 de 2005. Expresando, además, que estos servicios brindados por estos profesionales de la salud eran realizados esporádicamente, sin jornada de trabajo fija, ni bajo subordinación jurídica ni dependencia económica.

Sobre el particular, este Tribunal resalta, lo contenido en los artículos 47 y 48 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social vigente a la fecha en que se realizaron los hechos, cuyo texto transcribimos:

"Artículo 47. Obligación de deducir cuotas. 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 están obligados sus empleados, al pagar el salario o sueldo de estos y 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".

“Artículo 48. Concepto de Salario. Los empleados y empleadores deben pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que establece la Ley y este reglamento, sobre los salarios pagados por el empleador.

Para los efectos de la Caja de Seguro Social y el Decreto de Gabinete 69 de 1970, sin perjuicio de la definición de salario contenida en el Código de Trabajo, se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de estos, incluyendo los siguientes conceptos con base a las definiciones incluidas en este reglamento:

1. Las comisiones ya sean permanentes u ocasionales.
2. Las vacaciones pagadas, sin perjuicio de que en el mismo mes cuota, un empleado reciba vacaciones y sueldo.
3. Las bonificaciones, ya sean permanentes u ocasionales.
4. Las dietas, pagadas por los empleadores a sus empleados, siempre que sean recurrentes y que excedan el veinticinco por ciento (25%) de un mes de salario.

Para efectos de este porcentaje se considerarán sólo las dietas pagadas por el mismo empleador que paga el salario.

En todo caso, la obligación de cotizar recaerá sobre el excedente del porcentaje anterior.

5. Las primas de producción, siempre que excedan el cincuenta por ciento (50%) de un mes de salario. En todo caso, la obligación de cotizar recaerá sobre el excedente de este porcentaje.

6. Los gastos de representación de los trabajadores del sector público y privado, los cuales cotizarán según la gradualidad establecida en el numeral 6 del artículo 91 de la Ley 51 de 2005”.

De las disposiciones legales transcritas se colige una serie de pagos o retribuciones considerados salarios por el Sistema de Seguridad Social, los cuales deben ser debidamente declarados por los empleadores.

Al respecto, este Tribunal observa que el referido Informe de Auditoría tiene su base legal en el artículo 8 de la Ley 51 de 2005, que dispone:

“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 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 asistirle.

Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que esta requiera, a efectos de determinar el 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 de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”. (Lo resaltado es nuestro)

De conformidad con la norma citada, esta Sala advierte que entre las omisiones en el pago de cuotas empleado-empleador halladas en el Informe de Auditoría, se encuentra el concepto de “honorarios”, el cual lo define el Reglamento General de Ingresos de la Institución en su artículo 50, a saber:

“Artículo 50. Concepto de Honorarios. Para los efectos de la Caja de Seguro Social, se entenderá como honorarios, todo ingreso de dinero, especie o valores que recibe un trabajador por cuenta propia o independiente, de una persona natural o jurídica, de derecho público o privado, como retribución de sus servicios personales o con ocasión de estos, sin que exista una relación laboral entre quien realiza y recibe el servicio, incluyendo las comisiones, las dietas, sin importar quien las paga y las bonificaciones”. (Lo resaltado es nuestro)

Con respecto al artículo 8 de la Ley 51 de 2005, el mismo contempla la atribución fiscalizadora de la Entidad demandada de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguridad social. Esta Sala estima igualmente, que bajo esta norma los trabajadores que fueron sujetos a la Auditoría, le existía un vínculo de subordinación jurídica y dependencia económica, dado que al pagar la empresa empleadora en concepto de honorarios profesionales, se desprende del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y del artículo 50 del mencionado Reglamento, que los honorarios son una categoría de los diferentes tipos de ingresos que obligatoriamente deben declararse, y por consiguiente, están sujetos a las deducciones del régimen impositivo de la seguridad social, los cuales deben remitirse a la Caja de Seguro Social.

De lo anterior, el artículo 91 de la Ley 51 de 2005, expresa la obligatoriedad del pago de la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado. Además, estableciendo que se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución por sus servicios, tal como se tomó en cuenta en el Informe que sustentó el Acto impugnado, en las omisiones halladas como, por ejemplo: comisiones, honorarios profesionales, vacaciones, viáticos, etcétera.

De las omisiones antes mencionadas, y de la revisión de las constancias procesales, se observa que los pagos efectuados por el empleador **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, a un grupo de trabajadores en concepto de honorarios profesionales, constituyen salarios, que legalmente estaban sujetos al pago de las cuotas empleado—empleador, toda vez que las condiciones laborales de estos trabajadores o profesionales de la salud, se

asemejan a las de un trabajador remunerado a cambio de la prestación de sus servicios, realizando sus labores ligadas directamente con la actividad económica que desarrolla la empresa, de manera continua bajo la supervisión del empleador, y que luego fueron incluidos en la planilla preelaborada de la empresa, lo que se presume una subordinación jurídica y dependencia económica, siendo elementos importantes para determinar la existencia de una relación de trabajo de conformidad al Código de Trabajo.

De igual forma, consta en el Informe de Auditoría, que del examen de la documentación suministrada por la empresa **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, que fue revisada y auditada por el Entidad demandante, se advierte que el pago en concepto de décimo tercer mes realizado a un grupo de trabajadores, se efectuaba bajo el cálculo del pago de los honorarios profesionales pagados por la empresa, lo cual dicha remuneración o pago le es propio de un trabajador regular.

En ese sentido, se desprende del Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, que las sumas percibidas por estos trabajadores en concepto de honorarios profesionales, comisiones, vacaciones u otras omisiones, corresponden a salarios, los cuales debieron ser pagados sus respectivas cuotas empleado-empedor a la Caja de Seguro Social, de conformidad con la Ley 51 de 2005 y el Reglamentos General de Ingresos de la Caja de Seguro Social. Esta omisión que cometió la empresa al no pagar dichas cuotas durante el periodo de enero de 2010 a abril de 2013, incurre en Simulación de Actos Jurídicos, por la cual fue sancionada, conforme el artículo 128 de la Ley 51 de 2005. (Cfr. foja 80 del Expediente Administrativo Sancionador, Anexo 3).

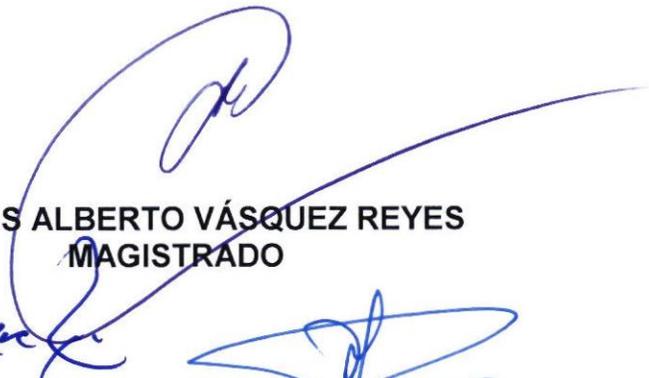
Por otro lado, esta Colegiatura, del examen de las constancias procesales, observa que la empresa empleadora **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, en sus descargos no logró desvirtuar lo planteado por la Entidad demandada en su Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, en el cual se justifica la suma a pagar de la condena impuesta y su

correspondiente sanción por la no afiliación de parte del empleador a sus empleados, la subdeclaración en la planilla de pagos, la negativa a suministrar información, la simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la Ley 51 de 2005 y al Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

En virtud de lo anterior, esta Sala desestima los cargos de violación endilgados, estimando que lo actuado por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social mediante el Informe DNA-AE-PMA-IA-046-2016 de 15 de diciembre de 2016, se ajustó a lo dispuesto a la Ley 51 de 2005 y el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

En virtud de las consideraciones previas, 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 No.199-2017 de 15 de marzo de 2017, emitida por la Subdirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se niegan las demás pretensiones invocadas por el demandante.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

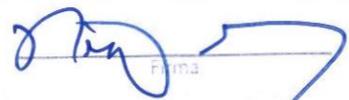

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 2 DE agosto DE 2022

A LAS 8:55 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2107 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 29 de julio de 2022

