**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).**

**V I S T O S:**

El licenciado Alfredo López Lewis, actuando en nombre y representación de la sociedad **PRODUCTOS PRESTIGIO, S.A.,** ha presentado demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.291-2018 de 05 de marzo de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, así como sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Resolución de 15 de julio de 2020, la Sala Tercera de la Corte Suprema admite esta demanda; en consecuencia, se requiere al subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social para que rinda informe explicativo de conducta y de igual manera, se le corre traslado a la Procuraduría de la Administración, quien actúa en este proceso en interés de la institución pública demandada (fs.25).

**I. LA PRETENSION Y SU FUNDAMENTO**

La demandante solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.291-2018 de 05 de marzo de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, así como sus actos confirmatorios contenidos en la Resolución DINAI No.744-2018 de 3 de julio de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social que resolvió el recurso de Reconsideración y la

81

Resolución No. 53,760-2019-J.D. de 17 de diciembre de 2019, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que resolvió el recurso de Apelación.

Luego del agotamiento de la vía gubernativa, el apoderado judicial de la sociedad **PRODUCTOS PRESTIGIO, S.A.**, interpone esta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, al considerar que la resolución impugnada y sus actos confirmatorios infringen las siguientes normas legales:

1. **El artículo 32 del Código Civil**, que dispone lo siguiente:

> "**Artículo 32.** Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

Indica la demandante que ha sido transgredido el artículo 32 del Código Civil, de forma directa por interpretación errónea al aplicar el reglamento general vigente al momento en que se incurrió en la falta, desconociendo el correcto sentido del artículo 32 del Código Civil, ya que tanto el procedimiento como para el cálculo de la sanción a imponer, las normas a aplicar son las contenidas en la Resolución No. 50,064-2016-J.D (G.O No.28028-C de 11 de mayo de 2016) puesto que esta proscrita la ultraactividad de la Ley en materia sustantiva, reservándola solamente para para normas adjetivas.

2. **El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio 2000,** "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", que dispone lo siguiente:

> "**Artículo 46**. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.
>
> Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior."

Arguye la actora que el artículo ha sido violado directamente por omisión, pues si la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, hubiese tomado en consideración la Resolución No. 50,064-2016-J.D, que contiene el nuevo

Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, publicado en Gaceta Oficial No.28028-C de 11 de mayo de 2016, fecha desde la cual rige el mismo, siendo el aplicable al caso en cuanto al procedimiento y consecuencias pues adquirió vigencia desde su promulgación.

**III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA Y DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante la Nota No. DINAI-N-079-2020 de 28 de julio de 2020, el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración, rinde informe explicativo de conducta en la que narra las actuaciones administrativas realizadas (fs.27-29).

Por su parte, el Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 768 de 11 de junio de 2021, contesta la demanda, negando los hechos y el derecho invocado en la demanda y solicita que se declare que no es ilegal, la Resolución No.291-2018 de 05 de marzo de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, así como sus actos confirmatorios; en consecuencia, solicita que se denieguen las restantes pretensiones del demandante.

Indicando el Procurador de la Administración que según se desprende de la Resolución 291-2018 de 5 de marzo de 2018, emitida por la Subdirectora Nacional de Ingresos en ejercicio de facultades delegadas, se tiene que luego de revisar las planillas internas pre elaboradas, comprobantes de pago, registros contables, declaraciones juradas de renta y otros documentos en el periodo de enero de 2012 a diciembre de 2015, se determinó una omisión en horas extras, por un monto de diecinueve mil novecientos noventa y siete balboas (B/.19,997.00) que no fue reportado a la Caja de Seguro Social para el pago de Cuotas Empleado-empleador, incumpliendo así lo establecido en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en el artículo 124 en concordancia con lo establecido en el artículo 106 numeral 1, literal d y numeral 2 del Reglamento General de Ingresos vigente al momento en que incurrió en la omisión.

Resalta el representante del Ministerio Público, que respecto al argumento de la parte actora en cuanto a la falta de vigencia del Reglamento que fue utilizado para imponerle la multa, es importante aclarar que el periodo auditado abarcó enero de 2012 a diciembre de 2015, de allí que el reglamento vigente General de la Caja de Seguro Social competente para el cálculo de la sanción era el vigente hasta mayo de 2016, ya que el Reglamento contenido en la Resolución No. 50,064-2016-J.D. fue publicado en la Gaceta Oficial 28028-C de 11 de mayo de 2016, fecha en la que comenzó a regir, no pudiendo aplicarse un reglamento que no estaba vigente durante el periodo que fue auditado.

Concluye el Procurador señalando que de las piezas procesales se aprecia claramente que el periodo auditado fue el abarcado entre enero de 2012 a diciembre de 2015. Por lo que no puede aplicarse un reglamento que, si bien estaba vigente al momento que inicio la auditoria, no era el vigente en el periodo que abarco la auditoria.

## IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Surtida las etapas procesales que corresponden a este tipo de proceso, se procede a resolver el fondo de la presente controversia, de acuerdo con la atribución del numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1, del artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42 B de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, que consagra la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acciones de Plena Jurisdicción como la ensayada.

El acto administrativo impugnado con esta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, es la Resolución No.291-2018 de 05 de marzo de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que resuelve lo siguiente:

> "**PRIMERO**: **CONDENAR** al empleador **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A.,** con el numero patronal 87-611-04300, a pagar a la Caja de Seguro social, la suma de CINCO MIL QUINIETOS UN BALBOAS CON 53/100 (B/.5,501.53), en concepto de cuotas de seguro social, primas de riesgos profesionales, multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero de 2012 a diciembre de 2015, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.

84

**SEGUNDO: SANCIONAR** al empleador **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A.** con el número patronal 87-611-04300, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de VEINTE MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.20,000.00), en concepto de infracción por la SUBDECLARACION EN LAS PLANILLAS DE PAGO.
Se advierte al interesado que en contra de esta resolución podrá interponer, dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, recurso de reconsideración ante la dirección General y de apelación ante la Junta Directiva.
El recurso de reconsideración una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno, se otorgará en efecto suspensivo.
La apelación debe ser interpuesta o propuesta ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación o por escrito dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de esta resolución y se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que el asigne un efecto diferente.
Se advierte al afectado que si pretende utilizar nuevas pruebas en segunda instancia debe indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso de apelación.
Además de los recursos anteriores, el interesado podrá interponer dentro de la vía gubernativa el recurso de hecho y el de revisión administrativa bajo los supuestos previstos en el artículo 166 y siguientes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.
**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 26 de la Constitución Política. Ley 51 del 2005. Articulo 1072 del Código Fiscal. Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley 45 del 2000 y la Ley 62 de 2009. Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social vigente hasta el 10 de mayo de 2016. Resolución No. 50,064-2016-J.D. de 26 de abril de 2016, por la cual se modificó el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social."

Contra esta decisión se interpuso recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la Resolución DINAI No. 744-2018 de 3 de julio de 2018, por la Subdirección Nacional de ingresos de la Caja de Seguro Social, confirmando la condena y sanción, decisión está que fue apelada ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la que fue resuelta mediante la Resolución No.53,760-2019-J.D, en la que se confirmó en todas sus partes la Resolución No. 291-2018 de 5 de marzo de 2018, así como su acto confirmatorio.

En primer lugar, observa la Sala que la disconformidad de la demandante radica únicamente en que la decisión de la Subdirección Nacional de ingresos de la Caja de Seguro Social, de sancionar por omisión de declaraciones de horas extras no reportadas y la subdeclaración en el pago de planilla fue cuantificado en base a un reglamento general de ingresos que no se encontraba vigente al momento de iniciar la correspondiente auditoria.

Alega la actora que la auditoría inició el 10 de junio de 2016 y culminó el 12 de diciembre de 2016, siendo analizado el periodo comprendido de enero de 2012 a diciembre de 2015, por lo que considera debió aplicarse el Reglamento General de Ingresos vigente al momento de inicio de la misma, es decir, el aprobado mediante

Resolución No. 50,064-2016-JD de 26 de abril de 2016, el cual comenzó a regir a partir de su fecha de publicación en la Gaceta Oficial es decir desde el 11 de mayo de 2016.

Al adentrarse en el estudio del expediente, de las constancias procesales este Tribunal se percata 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.

La primera supuesta infracción del artículo 32 del Código Civil, la Sala considera que el mismo debe desestimarse, ya que consta de la foja 1-53 del expediente administrativo, el Informe No.DNA-AE-PMA-IA-145-2017de 18 de agosto de 2017 emitido por el Departamento de Auditoria a Empresas (auditoría Interna) de la Caja de Seguro Social, al empleador No. 87-611-04300 PRODUCTOS PRESTIGIO, S.A., que indica que el periodo de examen de auditoria estuvo comprendido de enero de 2011 a diciembre de 2015, en el que se determinó **omisiones al pago de las cuotas empleado-empleador** en el concepto de Horas Extras, omisiones estas (salarios no declarados) que ascendieron a la suma de diecinueve mil novecientos noventa y siete balboas (B/.19,997.00) de enero de 2012 a diciembre de 2015, lo que origina un monto a pagar de cinco mil quinientos un balboa con 03/100 (B/.5,501.03), falta esta que según establece la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, es decir **la Subdeclaración en las planillas de pago** ocasiona además **una sanción** de veinte mil balboas (B/.20,000.00), según disponga la ut supra Ley, Orgánica de la Caja de Seguro Social y el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social aprobado mediante Resolución No. 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006.

Indicamos esto pues, se desprende con meridiana claridad que el fundamento legal aplicado para el cálculo de las omisiones al pago de las cuotas empleado-empleador y la sanción por la falta cometida es decir la Subdeclaración en las planillas de pago, es decir la Resolución No. 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, estuvo vigente hasta el 10 de mayo de 2016, ello es así pues, el día 11 de mayo de 2016, fue

publicado en Gaceta Oficial No.28,028-C, la Resolución No. 50,064-2016-J.D de 26 de abril de 2016 mediante el cual fue modificada la Resolución No. 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, fecha en la que entró a regir dicha modificación.

Ante esta situación, y en virtud que el Informe No.DNA-AE-PMA-IA-145-2017 de 18 de agosto de 2017, establece que dicha auditoría obedeció a la programación anual de auditoría y que el período examinado al empleador No. 87-611-04300, **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A**. tuvo su alcance de enero de 2011 a diciembre de 2015, donde en razón de los hallazgos encontrados en la auditoría, se determinaron omisiones entre enero de 2012 a diciembre de 2015, queda claro que para sancionar las omisiones del periodo auditado, no podía utilizarse como fundamento legal para su cuantificación, una Resolución que no había nacido a la vida jurídica en el momento en que ocurrieron los hechos.

En este contexto, esta Corporación de Justicia estima pertinente aclarar que la sola derogatoria o modificación de un cuerpo normativo no extingue sus efectos, ya que los mismos pueden continuar surtiéndose en el curso del tiempo, bajo lo que se conoce como la "ultractividad de la ley", consistente en la aplicación de la ley en el tiempo y que está íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la **ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración.** Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultractividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc, en función como se describe en líneas superiores del principio "Tempus regit actus".

Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana ha señalado que: *"El legislador puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables."* (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619/01 de 14 de junio de 2001.)

Sobre el particular en los fallos de 24 de mayo de 2010; 20 de junio de 2014, la Sala Tercera precisó, en torno al principio de ultraactividad de la Ley, lo siguiente:

> "...
>
> Así las cosas, de conformidad con el Decreto de Gabinete No. 36 del 10 de febrero de 1990 *"Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento,"* así como el Decreto No. 65 del 23 de marzo de 1990 *"Por el cual se dicta el reglamento de Determinación de Responsabilidades,"* que aunque fueron derogados por la Ley 67 del 14 de enero de 2008, son aplicables en virtud del principio de ultraactividad de la Ley, por el cual una ley derogada sigue produciendo efectos y sobrevive para algunos casos concretos, como el que nos ocupa, puesto que las actuaciones y diligencias deben regirse por la Ley vigente al tiempo de su iniciación, salvo que la propia ley disponga cosa distinta.
> ..."

De allí que esta Sala reitera lo señalado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social mediante Resolución No. 53,760-2019-J.D de 17 de diciembre de 2019, que, aún cuando la Resolución No. 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, fue modificada por la Resolución No. 50,064-2016-J.D de 26 de abril de 2016, no puede perderse de vista que constituye la normativa aplicable al caso planteado, ya que regularon situaciones consolidadas durante su vigencia, por lo que no prospera el cargo de infracción alegado.

Con relación al cargo del artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio 200, la demandante expresa, que se vulnera por omisión al no aplicarse por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, el reglamento vigente al momento en que inicio la auditoria es decir la Resolución No. 50,064-2016-J.D., vigente desde

el 11 de mayo de 2016 que fue publicada en Gaceta Oficial, para realizar el cálculo de la sanción impuesta.

El referido cargo de infracción no encuentra sustento jurídico alguno que lleve a esta Sala a tenerlo por probado. Decimos lo anterior porque el argumento de la demandante no toma en consideración que el examen de la Auditoria verificó la omisión en el pago o declaración parcial de las cuotas de la seguridad social de sus empleados entre 2012 a 2015, años en los que la empresa había incurrido en la infracciones a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y su Reglamento General de Ingresos, en atención a las atribuciones establecidas en la propia Ley, por lo tanto la emisión del acto se encuentra revestida de toda legalidad.

Finalmente, impera recordarle a la parte actora que la Caja de Seguro Social está facultada por Ley 51 de 2005 a sancionar a los empleadores infractores de las disposiciones legales, en la medida que mediante informe de auditoría se compruebe la omisión en el pago o declaración parcial de las cuotas de la seguridad social, como en el caso que nos ocupa; aunado a que el artículo 124 de la citada Ley Orgánica, concatenada con el Reglamento General de Ingresos, establece que el monto de la condena incluye recargos, intereses y multas que se generan como consecuencia de la omisión o presentación tardía de las planillas.

Ello es así, ya que las cotizaciones obligatorias que establece la Ley a los empleadores y a los trabajadores y otros afiliados, tienen como finalidad financiar los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, los cuales deben ser remitidos inmediatamente por parte del empleador, a la Entidad regente, a fin de que el trabajador y su familia cuenten con los beneficios que la misma proporciona, pues la protección social que garantiza el sistema, requiere de la afiliación del interesado y del registro de sus beneficiarios, correspondiendo al empleador la afiliación de sus trabajadores, y de no cumplir con dicha afiliación, con la retención y remisión de las cuotas obrero patronales a la Entidad regente de la seguridad social, incurre en

89

negligencia respecto a su deber de garantizar que sus trabajadores gocen de los beneficios que ofrece la Institución de seguridad social.

En el proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción que nos ocupa, esta Sala, en atención al análisis realizado sobre los hechos expuestos, los elementos probatorios incorporados al expediente, los argumentos de las partes y la normativa legal aplicable, concluye, que la Resolución No.291-2018 de 05 de marzo de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, no infringe las normas legales demandada por la empresa **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A.,** por tanto no procede declarar su nulidad e impera desestimar el resto de las pretensiones planteadas en la demanda.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No.291-2018 de 05 de marzo de 2018, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios, y **NIEGA** el resto de las pretensiones de la actora.

**Notifíquese y Cúmplase,**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**
MAGISTRADO

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**
MAGISTRADA

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**
MAGISTRADO

**TAMARA COLLADO**
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 29 DE Septiembre
DE 20 23 A LAS 8:38 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. 2953 en lugar visible de la Secretaria a las 4:00 de la tarde de hoy 25 de sept de 20 23

SECRETARIA