



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, seis (06) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

Ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fue presentada la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, por el **Licenciado Luigi Colucci**, en nombre y representación de **ZAKATE CORP.**, para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución N° 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019**, dictada por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social** y sus actos confirmatorios que son: **la Resolución N° 864-2020 D.G. de 19 de noviembre de 2020**, dictada por la Sub Dirección General de la Caja de Seguro Social y **la Resolución N° 55,008-2021-J.D. de 5 de octubre de 2021**, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

La citada Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción fue admitida mediante Resolución del 25 de abril de 2022, (cfr. f. 56 del expediente judicial), ordenándose con ello enviar copia de la misma al Director General de la

Caja de Seguro Social para que rindiera Informe de Conducta con base al artículo 57 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, dentro del término de cinco (5) días y del mismo modo, se corrió traslado al Procurador de la Administración para que, en igual término, expusiera sus descargos.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

Como ya hemos adelantado, la parte actora, a través de su interlocutor legal, solicita mediante Demanda visible de fojas 2 a la 28 del Expediente Judicial, que declare nulo, por ilegal, el acto contenido en la Resolución No 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, que en lo medular dispone.

“RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR indebidamente aportadas las cuotas empleado empleador, registradas y pagadas por el empleador **ZAKATE CORP. (LABORANDO PTY, S.A.)** con número patronal 87-839-12255, durante el periodo de mayo de 2016 a junio de 2018, toda vez que no demostró con documentos la prestación de servicios de las siguientes personas:

Nombres	C.I.P./S.S.	Periodo reportado en SIPE	A partir del 11 de mayo de 2016
Jorge Alberto Castillo	4-716-636	Mayo y Junio 2016, marzo y abril 2017	1,554.54
Pedro Eusebio Herrera	8-741-419	Julio a octubre 2016, noviembre y diciembre 2017	2,613.64
Javier Eduardo Rojas	16090770	Mayo a diciembre 2017 y enero 2018	4,909.09
Leandro José González	16090774	Mayo a diciembre 2017 y enero 2018	4,909.09
Milton Alberto Basptista	16090775	Mayo a diciembre 2017 y enero 2018	4,909.09
Juan José Bastidas	16090780	Mayo a diciembre 2017 y enero 2018	4,909.09
Francys Zurima Marín	16106468	Julio a diciembre de 2017 y enero a marzo de 2018	4,363.64
María de los Ángeles Molero	16062685	Mayo 2017	139.09
Eduard Alexander Fernández	16097210	Mayo 2017	272.12
Ronald Ramón Tronconis	16097206	Mayo 2017	245.45
Wilcar Javier Torres	16097199	Mayo 2017	245.45
Guiselle Méndez Marcucci	16097222	Mayo 2017	139.09
Diana Marcela Henao	16097233	Mayo 2017	245.45
Azariana Naret Santana	16086971	Mayo 2017	272.72
Marian Celenys González	16098303	Junio 2017	245.45
Yudit del Carmen Balderrama	16098311	Junio 2017	245.45
Eva Gabriela Mediana	16098280	Junio 2017	272.72
Mauricio Rodríguez	16098285	Junio 2017	272.72
Carlos Javier Semprun	16098290	Junio 2017	272.72
José Luis Cáceres	16086971	Junio a noviembre de 2017	3,272.73

164

Belén Rocio Gómez	16102825	Julio 2017	272.72
María Isabel Ramírez	16102828	Julio 2017	272.72
Roberto Martín Figueroa	16102830	Julio 2017	272.72
Junior José Suárez	16102833	Julio 2017	272.72
Habib de German Ribon	16102853	Julio 2017	272.72
Francisco Javier Suárez	16103962	Julio 2017	272.72
Erika Vanessa Rodríguez	16103970	Julio 2017	272.72
Waston José Preciado	16106053	Julio 2017	272.72
Diana Marisol Hernández	16106055	Julio 2017	272.72
José Manuel Montes	16110300	Julio 2017	272.72
Jeferson Anud Álvarez	16110296	Julio 2017	272.72
Liseth Susaneth la Cruz	16110288	Julio 2017	272.72
Nelson Enrique Escribuela	16110284	Julio 2017	272.72
Osleidy Maybilin Delgado	16110303	Julio 2017	272.72
Carlos Manuel López	16116621	Agosto 2017	545.45
Angel José Caldera	16117255	Agosto 2017	545.45
Lady Diana Rangel	16117153	Agosto 2017	272.72
José Luis Parada	16118701	Agosto 2017	136.36
Gregori Eduardo Ruíz	16118703	Agosto 2017	272.72
Florymar del Carmen Paez	16120709	Agosto y septiembre 2017	1,090.90
Adelaida del Carmen Arreaza	16120654	Agosto 2017	545.45
Federico Guillermo Mendoza	16120661	Agosto 2017	161.36
Sandra Nakary Parra	16106480	Agosto 2017	136.36
Verónica Maria Tobon	16124361	Agosto 2017	327.27
Juan David Cristiano	16124313	Agosto 2017	163.63
Rober Urrego Cortez	16124365	Agosto 2017	327.27
Fabiana Andreina Rangel	16124358	Agosto 2017	436.36
Zucarly Mercedes Márquez	16124354	Agosto 2017	414.54
Julián Santiago Buritica	16127138	Agosto 2017	327.27
Eduardo Luis Senior	16127536	Septiembre 2017	327.27
Airam Carolina Valencia	16131226	Septiembre 2017	327.27
Jing Xiong Zhang	16135106	Octubre 2017	327.27
Luis Ramón Rosas M.	16139155	Octubre 2017	327.27
Gina Ng. Cheng	16139148	Octubre 2017	327.27
Mariana Maciel Martinez	16139158	Octubre 2017	327.27
Edgardo José Cardoso	16139153	Octubre 2017	327.27
Freddy Enrique Labarca	16139160	Octubre 2017	327.27
Carmen Milagros Valery	16139144	Octubre 2017	327.27
Rossy Dayana Granados	16139526	Octubre 2017	327.27
Annakarenina Grasso C.	16139529	Octubre 2017	327.27
Stephania Arroyane Romero	16141602	Octubre 2017	327.27
Eric Leonardo Paz Sánchez	16139148	Octubre 2017	327.27
Gran Total de Salario			B/.48,497.45

SEGUNDO: SANCIONAR al empleador **ZAKATE CORP. (LABORANDO PTY, S.A.)**, con número patronal 87-839-12255, a pagar la suma de nueve mil doscientos balboas con 00/100 (B/.9,200.00), en concepto de infracción por declaraciones falsas en las planilla conjuntas de empleados y empleadores, de conformidad con lo establecido en los artículos 98 y 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, y el artículo 80 del Reglamento General de Ingresos que rige desde el 11 de mayo de 2016; y negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado empleador, conforme a los artículo 8 y 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y el artículo 83, literal "a" del Reglamento General de Ingresos que rige desde el 11 de mayo de 2016.

TERCERO: INSTRUIR a la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas para que proceda con el desglose de las cuotas empleado empleador indebidamente aportadas para el trámite de rigor, en el evento que así lo soliciten los interesados, previa comprobación y descuento de las prestaciones económicas y médicas que la asegurada haya podido recibir.

Se advierte al (a la) (a los) interesados (a) (s) que en contra de esta resolución podrá (n) 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 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 interpuesto 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 le asigne un efecto diferente.

Se advierte al (a la) (a los) afectado (a) (s) que si pretende (n) utilizar nuevas pruebas en segunda instancia debe (n) indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso de apelación.

Además de los recursos anteriores, el (la) (los) interesado (a) (s) podrá (n) interponer dentro de la vía gubernativa el recurso de hecho y el de revisión administrativa bajo los supuestos previstos en los artículos 166 y siguientes de la Ley 38 de 31 julio de 2000".

II. ANTECEDENTES.

Reposa a foja 1 del expediente administrativo la hoja de control de vistas realizada a la sociedad **Laborando PTY, S.A.**, con número patronal 87-839-12255, en fecha del 22 de marzo de 2018. Consta además a foja 2 del expediente administrativo la Nota con fecha del 27 de marzo de 2018, en la que se indica que el objeto de la visita a la sociedad in comento, era para evacuar una solicitud de auditoría por investigación por afiliación de extranjeros, detallando además que no se ubicaron a varios de los reportados en los módulos de Aviso de Entrada, lo cuales eran extranjeros.

Mediante Memorando DINAI-CAA-M-250-2018, la Directora Nacional de Auditoría, informó a la Coordinadora Administrativa (Cfr. f. 3 del expediente administrativo), que se inició una investigación a la sociedad **Laborando PTY, S.A.**, ya que la mayoría de los trabajadores eran extranjeros. Señala, además, que fecha del 13 de junio se presentó el abogado de la empresa el **Licenciado Jorge A. Castillo** alegando que el contenido de la investigación no se ajustaba a la realidad.

En particular en referencia al abogado de la empresa, consta en infolios, de foja 4 a la 10 del expediente administrativo la Escritura Pública 2,958 de 8 de abril de 2016, mediante la cual se protocoliza el pacto social de la sociedad denominada **Laborando PTY, S.A.**, en el cual se desprende que el abogado Jorge A. Castillo, fue el compareciente para realizar la protocolización del Pacto Social y además consta que es el Agente Residente de la misma.

En este mismo aspecto, se desprende también del expediente administrativo a fojas 15 a 16, que la sociedad **Laborando PTY, S.A.**, hizo cambio de nombre a **Zakate Corp.**, mediante Escritura Pública 686 de 15 de enero de 2018, cuyo compareciente ante la Notaria para realizar la protocolización del Acta respectiva fue el letrado Jorge A. Castillo.

Por otro lado, a través de la Orden de Trabajo No. E-269-2018, (cfr. f. 24 del expediente administrativo), que instruye realizar las diligencias necesarias a fin de obtener documentos e información sobre la prestación de servicios de los asegurados de la empresa **ZAKATE CORP.**, en el periodo de enero a junio de 2018, diligencias de auditoría que fueron evacuadas y que constan de fojas 25-205 el expediente administrativo.

Como conclusión de las investigaciones, la Dirección encargada de Auditoría de Empresas emitió el Informe Número DNA-AE-PMÁ-ICI-05-2019, fechado 15 de marzo de 2019, (cfr. fs. 206-212), que indica que en más de una ocasión se le solicitó de manera personal información sobre la empresa, al letrado Jorge A. Castillo, siendo infructuosas las gestiones. Resaltan además, en el informe de auditoría que los trabajadores solo laboraban un (1) mes en la empresa y eran sacados del sistema, acorde a las constancias del S.I.P.E. Debido a esto, sugirieron los auditores de la Entidad la aplicación de sanciones a la empresa **ZAKATE CORP.**

De tal forma que el Director General de la Caja de Seguro Social, emite la Resolución No. 2225-2019 D.G., fechada el 23 de diciembre de 2019, cuya parte dispositiva se transcribió en párrafos anteriores y que declaró indebidamente aportadas las cuotas empleado-empleador de la Empresa en el periodo comprendido de mayo de 2016 a junio 2018, y sanciona a la sociedad con B/.9,200.00 de multa.

La referida Resolución No. 2225-2019 D.G., fechada el 23 de diciembre de 2019, fue objeto de reconsideración por la defensa técnica de la sociedad **ZAKATE CORP.**, mediante memorial que reposa a fojas 237 al 247 del expediente administrativo, sin embargo, la Resolución primigenia sancionatoria, fue confirmada en todas sus partes por el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución No 864-2020 D.G., de 19 de noviembre de 2020 y posteriormente mantenida en la Resolución que resolvió el Recurso de Apelación, emitida por el Junta Directiva de la Caja de Seguro Social No. 55,0008-2021-J.D., del 5 de octubre de 2021.

III. PETICIONES DE LA DEMANDA

El apoderado judicial de la parte demandante pretende que esta Alta Magistratura, previo a los trámites de Ley, haga las siguientes Declaraciones, plasmada en sus Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción:

- Que es Nula, por ilegal, la Resolución No 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social.
- Que es Nula, por ilegal, la Resolución No 864-2020 D.G. de 19 de noviembre de 2020, dictada por la Sub Dirección General de la Caja de Seguro Social.
- Que es Nula, por ilegal, la Resolución No 55, 008-2021-J.D. de 5 de octubre de 2021, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.
- Como consecuencia de las declaraciones anteriores, esta Honorable Sala declare que no existe motivo, sustento ni legitimidad para declarar a la sociedad **ZAKATE CORP.** (antes denominada **LABORANDO**

PTY, S.A.), incurso en responsabilidad administrativa por el supuesto de haber aportado indebidamente cuotas empleado-empedor durante el periodo de mayo de 2016 a junio de 2018.

- Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, esta Honorable Sala declare que no existe motivo, sustento ni legitimidad para sancionar a la sociedad **ZAKATE CORP.**, (antes denominada **LABORANDO PTY, S.A.**), a pagar una multa, en concepto de infracción por declaraciones falsas en las planillas conjunta de empleados y empleadores, ni en concepto de negativa a suministrar información.

El demandante, relata sus pretensiones en catorce (14) hechos, iniciando con el trámite de incorporación e inscripción de la Sociedad. Alega también el apoderado judicial de la empresa, que el inicio de las investigaciones, no fue notificado al representante legal de la sociedad y tampoco le fue notificado el resultado del Informe de Auditoría No. DNA-AE-PMÁ-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019.

De tal forma que el demandante arriba a la conclusión que el informe de auditoría y la resolución sancionatoria expedida resultado de dicha auditoría, son ilegales por no seguir los procedimientos establecidos y por la inadmisión de pruebas en segunda instancia, con el Recurso de Apelación interpuesto.

I. CONCEPTO DE LAS DISPOSICIONES INFRINGIDAS.

El apoderado de la parte actora, estima infringidas catorce (14) disposiciones legales, como mencionamos anteriormente, las cuales pasamos a resumir a continuación.

1. Infracción del artículo 90 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución No 50,064-2016-J.D. de 26 de abril de 2016, de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Que regula el trámite procesal del traslado al empleador del resultado de la inspección o auditoría, en tal sentido la parte actora argumenta que no se brindó dicho traslado al representante legal de la empresa.

2. Infracción del numeral 31 artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el debido proceso legal, ya que a juicio del demandante no se corrió traslado al representante legal de la empresa en término oportuno para brindar sus descargos.
3. Infracción del artículo 83 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sobre la negativa del empleador a suministrar información a la Caja de Seguro Social, puesto que no hay constancia que el empleador recibió la instrucción de suministrar información a la Caja de Seguro Social.
4. Infracción del artículo 94 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula la notificación por edicto, cuando la persona no ha se ubica en su domicilio, ya que, según quien demanda, el empleador no fue notificado en debida forma.
5. Infracción del artículo 80 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que regula las Declaraciones falsas en las planillas conjunta de empleados y empleadores, ya, que a juicio del apoderado judicial no se comprobó que hubieron declaraciones de cuotas de personas que no son empleados de la empresa y Declaración de sumas por encima del salario devengado.
6. Infracción del artículo 37 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, sobre la delegación de funciones que ejerce el Director General de la Caja de Seguro Social. Considera el interlocutor legal de la empresa que el Recurso de Reconsideración, debió ser resuelto por el Director General de la Caja de Seguro Social y no por el Sub-Director de la Caja de Seguro Social.
7. Infracción del artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000, sobre la aplicación inmediata de las órdenes del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual. Indica el apoderado legal de la sociedad, que la Resolución No 1757-2019-D.G. de 9 de

octubre de 2019, mediante la cual se delegan funciones al Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, no fue publicada en Gaceta oficial, para que pudiera ser aplicada.

8. Infracción del numeral 1 del artículo 166 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el sentido que el Recurso de Reconsideración pertenece a la competencia exclusiva de la autoridad de primera o única instancia.
9. Infracción del numeral 87 del artículo 201 de la Ley No 38 de 31 de julio de 2000, que indica que el Recurso de Reconsideración se interpone ante la misma autoridad de primera o de única instancia para que esta revoque, aclare, modifique o anule su decisión, insistiendo que la competencia exclusiva de la autoridad de primera o única instancia, que emitió la decisión que está siendo objeto del recurso.
10. Infracción del artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que ningún acto puede emitirse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque esté provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo, ya que a juicio del demandante el Subdirector de la Caja de Seguro Social no era el funcionario de primera o única instancias que emitió la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019, emitida por la Dirección General de la caja de Seguro Social.
11. Infracción del artículo 475 del Código Judicial, que regula el Principio de Congruencia entre lo peticionado y lo fallado, en específico indica que el Subdirector General de la Caja de Seguro Social, introduce un hecho, adicional cuando indica que las investigaciones inician porque la empresa **Laborando PTY, S.A.**, contaban con un grupo de ciudadanos extranjeros afiliados por la empresa a la Caja de Seguro Social como trabajadores suyos.
12. Infracción del artículo 177 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula la interposición de pruebas con el Recurso de Apelación, dado que la

autoridad no se pronunció sobre la petición de pruebas en segunda instancia.

13. Infracción del artículo 181 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre la admisibilidad de pruebas. A juicio del proponente, el pedido de pruebas con el Recurso de Apelación, solicitado por los abogados de **Zakate Corp.**, fue ignorado por la Autoridad administrativa.

14. Infracción del artículo 35 de la Ley No 38 de 31 de julio de 2000, sobre el orden jerárquico de las disposiciones, ya que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al resolver el Recurso de Apelación, le dio mayor preponderancia al Procedimiento No. 236-98 sobre la Detección, Investigación, Declaración de Cuotas Indebidamente Aportadas y su Devolución, por encima del estatuto reglamentario como el Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

V. INFORME DE CONDUCTA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

Mediante Nota No. DENL-N-105-2022 del 10 de mayo de 2022, el Sub-Director Nacional de Asesoría Legal y Asuntos Administrativos de la Caja de Seguro Social, procedió a emitir su Informe Explicativo de Conducta al Magistrado Sustanciador, (cfr. fs. 58-63) conforme lo mandata el artículo 57 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Indica el **Licenciado Juan Pablo Iglesias M.**, funcionario de la Caja de Seguro Social en su Informe de Conducta que, mediante Resolución No. 2225 de fecha 23 de diciembre de 2019, Resolvió Declarar Indebidamente aportadas las cuotas empleado-empleador registradas y pagadas por el empleador **ZAKATE CORP. (LABORANDO PTY, S.A.)**, en el periodo de mayo de 2016 a junio de 2018, toda vez que no demostró con documentos la prestación de servicios de un número plural de trabajadores que se detallan en dicha Resolución.

Manifiesta el funcionario, que a la empresa **Laborando Pty, S.A.**, se le realizó una visita en el domicilio declarado al momento de la afiliación a la Caja de Seguro Social, en Urbanización los Ángeles, Edificio Century Tower, Local 401, cuyo representante legal era la señora Jennifer Cristina Ramírez Luengo.

Expone también el funcionario de la Caja de Seguro Social, que en el informe de auditoría no existe un Acta de Cierre de Auditoría debidamente notificada al representante legal, porque no se trata de una auditoría para comprobar el cumplimiento de pago de obligaciones del empleador, sino de la prestación del servicio y solo se contempla la notificación de la Resolución motivada, acorde al Procedimiento para Detección, Investigación, Declaración de Cuotas Indebidamente aportadas y su Devolución No. 236-98 de la Caja de Seguro Social.

Señala además que la empresa no aportó una serie de documentos solicitados, ni en la fase de investigación, ni con la Reconsideración, ni con el Recurso de Apelación, por lo tanto, es aplicable el artículo 80 del Reglamento General de Ingreso y en consecuencia fue debidamente multada

Finalmente informa, que existe un Proceso Penal interpuesto por la Caja de Seguro Social contra los señores Jorge Alberto Castillo y Jennifer Cristina Ramírez Luengo contra la Fe Pública y que está en trámite.

VI. VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante Vista Número 1001 de 3 de junio de 2022, que reposa a fojas 65 a la 81 del Expediente Judicial, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que no es ilegal la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social y se nieguen las demás pretensiones.

Inicia su deposición el Procurador de la Administración, negando los hechos de la Demanda, con excepción al hecho séptimo y décimo primero, que describen el informe de auditoría emitido por la Caja de Seguro Social y la decisión tomada en cuanto al Recurso de Reconsideración presentado, respectivamente.

Sobre la actuación de la Caja de Seguro Social en este caso, el Procurador de la Administración, hace un repaso de la normativa que regula las facultades investigativas y sancionadoras de la Entidad, concluyendo que existen los sustentos jurídicos para que la Dirección General de la Caja de Seguro Social por medio de su Dirección de Auditoría Interna, promueva ante la Sociedad **Zakate Corp.**, el proceso de investigación sobre sus trabajadores y planilla, concluido mediante el Informe Número DNA-AE-PMA-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019, base jurídica que sirvió para la emisión del Acto acusado en esta demanda.

VII. FASE PROBATORIA.

Por medio del Auto de Prueba No. 473 de 14 de julio de 2022, (cfr. fs.95), la Sala Admitió aquellas pruebas aportadas y aducidas por la parte demandante y por la Procuraduría de la Administración, que cumplieran con los requisitos legales, en lo medular, dos tipos de pruebas, documentales y de informe, las cuales pasamos a detallar de la siguiente manera.

A. Pruebas Documentales.

- Copia con sello fresco de notificación, de la Resolución No. 55,008-2021-J.D. de 5 de octubre de 2021, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.
- Certificado de Registro Público de la Sociedad **Zakate Corp.**
- Copia Auténtica de la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019, aducida mediante prueba de informe, por la parte Demandante.

- Copia Auténtica de la Resolución No. 864-2020 de 19 de noviembre de 2020.
 - Escrito de solicitud de copias autenticadas, presentado ante la Secretaría General de la Caja de Seguro Social.
- B. Escrito de sustentación del Recurso de Apelación, aducida mediante prueba de informe por la parte Demandante.
- Solicitud de oficiar a la Dirección General de la Caja de Seguro Social:
 - Escrito de Sustentación del Recurso de Reconsideración interpuesto por **Zakate Corp.**, contra la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019.
 - Expediente Administrativo que guarda relación con la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre 2019.
 - Hoja de Inscripción de Empleador de la empresa **Zakate Corp.**
 - Solicitud de oficiar a la Dirección Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro Social.
 - El memorando No. DINAI-CAA-M-250-2018 de 13 de junio de 2018.
 - Constancia de notificación realizada a Pedro Eusebio Herrera Pérez representante de **Zakate Corp**, del inicio del Proceso de Investigación instaurado por el Departamento de Auditoría de Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro Social.
 - Copia del Informe No. DNA-AE-PMA-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019, realizado por el Departamento de Auditoría de Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro Social.

- Constancia de traslado al empleador Zakate Corp., del Informe No. DNA-AE-PMA-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019, ejecutado por el Departamento de Auditoría de Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría de la caja de Seguro Social.

Mediante Vista No. 1277 de 1 de agosto de 2022, el Procurador de la Administración Recurre en Apelación el Auto de admisión de pruebas de informes aducida por la parte actora, que son la solicitud de copia auténtica del Escrito de Sustentación del Recurso de Reconsideración, así como la hoja de inscripción del Empleador **Zakate Corp.**, ambas solicitadas a la Caja de Seguro Social, por considerarlas inconducentes.

De igual forma el Procurador de la Administración apeló la admisión de las pruebas de informes donde la parte actora solicita se oficie a la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, para que remita copia autenticada del Memorando DINAI-CAA-M-250-2018 de 13 de junio de 2018, de la constancia de notificación realizada al señor **Pedro Eusebio Herrera Pérez**, representante legal de **Zakate Corp.**, así como del Informe DNA-AE-PMA ICI-05-2019 del 15 de marzo de 2019, preparado por el Departamento de Auditoría de Empresas de la entidad demandada, ya que a juicio de la Procuraduría, estas copias debieron ser diligenciadas por la parte actora previamente.

El Recurso de Apelación fue negado por el resto de los Magistrados mediante Resolución de 21 de Octubre de 2024, que confirmó el Auto de Pruebas No. 473 de 14 de julio de 2022.

VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La fase de alegatos, solo fue aprovechada por la Procuraduría de la Administración, quien mediante Vista Número 1901 de 2 de diciembre de 2024, plasmó sus alegatos finales de esta controversia. Reitera la Procuraduría de la

Administración, que la Caja de Seguro Social se encontraba facultada para inspeccionar lugares de trabajo, revisar y verificar planilla, cuotas derivadas de la relación empleado-empleador.

Al respecto, ante las evidencias encontradas en las investigaciones el Procurador de la Administración, considera legal la sanción impuesta a la sociedad **Zakate Corp.** Considerada además, que la Dirección de Auditoría de la Caja de Seguro Social, se ciñó al Procedimiento para la Detección Investigación, Declaración de Cuotas Indebidamente aportadas y su Devolución, No. 236-98, toda vez que las investigaciones estuvieron encaminadas a determinar la indebida aportación de las cuotas empleado-empleador por parte de la sociedad demandante y no el pago de éstas; por lo que de acuerdo a dicho procedimiento le fue notificado debidamente la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019, concediendo la oportunidad para presentar los recursos de impugnación correspondientes.

Por otro lado, también expone el Procurador de la Administración, que en base la actividad probatoria, el expediente administrativo admitido como evidencia en esta causa, presta mérito suficiente para que le sean negadas todas las pretensiones a la parte actora y se declare que no es ilegal la Resolución No. 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre emitido por la Dirección General de la Caja de Seguro Social.

IX. DECISIÓN DE LA SALA

Evacuados los trámites correspondientes, la Sala procede a resolver el fondo la presente controversia.

La Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el **Licenciado Luigi Colucci**, en representación de **ZAKATE CORP.**, se centra en catorce (14) alegaciones de infracciones legales, concentrado en cuatro (4) temas principalmente. Primero, denuncia que el representante legal de la

empresa **Zakate Corp.**, no fue debidamente notificado de los resultados de las investigaciones ejecutadas por la Caja de Seguro Social. Segundo, denuncia como ilegal la delegación de funciones del Director de la Caja de Seguro Social al Subdirector de la institución, para resolver el Recurso de Reconsideración en la esfera administrativa. Tercero considera como ilegal la no admisión de pruebas en segunda instancia, anunciadas con su Recurso de Apelación en la esfera administrativa y finalmente denuncia la violación al Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

A. Sobre la indebida notificación de las investigaciones ejecutadas por la Entidad.

El apoderado de la sociedad Demandante, demanda como primera normativa violentada por parte de la Entidad, el artículo 90 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución No 50,064-2016-J.D. de 26 de abril de 2016, aprobada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que se transcribe a continuación.

“Artículo 90. Gestión de la Sanción.

Una vez finalizada la inspección o la auditoría, los investigadores auditores deben darle traslado al empleador afectado de los hallazgos y reparos, para que haga sus descargos y aduzca y presente las prueba que consideren oportunas, en el término de 10 días hábiles, antes de remitirlos al Director General para su firma o su archivo en el evento que el empleador demuestre con las pruebas presentadas el desistimiento de los hallazgos determinados, no proceden.

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

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

Si el empleador cancela el monto de las omisiones y presenta por escrito su aceptación de la deuda se podrá prescindir de la emisión de la Resolución de Condena”.

En este aspecto, indica el apoderado judicial de la parte actora, que el Departamento de Auditoría de Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría de

la Caja de Seguro Social, no corrió traslado al representante legal de la empresa **Zakate Corp.**, (antes **Laborando PTY, S.A.**) del Informe de Auditoría No DNA-AE-PMÁ-ICI-05-2019 fechado el 15 de marzo de 2019, conculcando con ello el derecho de defensa de su representado y el debido proceso, dado que no se le permitió presentar pruebas en tiempo oportuno, lo cual representa también una violación al debido proceso legal consagrado en el numeral 31, artículo 201 de la Ley 38 de 2000.

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

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

Al respecto, esta Sala debe advertir, que el formulario de Inscripción de Empleadores, que fue admitido como prueba en este proceso, de fecha 3 de julio de 2018, (f. 124 del expediente judicial), muestra que la dirección del establecimiento de la Sociedad **Zakate Corp.**, es en Panamá, Betania, Urbanización Los Ángeles, Calle Principal, Edificio Century Tower, Local 401, cuyo representante legal lo es el señor Pedro Eusebio Herrera Pérez.

En este mismo sentido, mediante Nota fechada el 27 de marzo de 2018, el Jefe del Departamento de Investigación de Ingresos, informa a la Coordinadora de Agencias sobre la solicitud de investigación por afiliación de extranjeros, comunicando que se realizó la visita a la dirección conocida y la empresa no estaba operando en dicha dirección.

En adición, esta Sala debe resaltar el contenido del Memorando identificado como DINAI-CAA-M-250-2018 (cfr. f. 3 del expediente administrativo), emitido por la Coordinadora de Agencias de la Caja de Seguro Social, donde se informa que en la fecha que se hizo la investigación de campo la empresa no fue localizada en

el domicilio aportado en la inscripción. Además, consta en este Memorando que el día 13 de junio de 2018, se presentó el **Licenciado Jorge A. Castillo**, en calidad de abogado de la empresa, impugnando el contenido de la investigación y ratificando su dirección que es en el Edificio Century Tower Local 401 y 802 de ciudad de Panamá.

Posterior a la visita del abogado de la empresa, la Subdirectora Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, mediante nota DNA-AE-PMA-CP-388-2018 (cfr. f. 25) le solicitó a la Sociedad **Zakate Corp.**, una serie de documentos para llevar acabo una auditoría sobre la empresa, documentación que no consta hayan suministrado en ninguna etapa del Proceso. De tal forma, contrario a lo aludido por la parte actora, la Entidad no trasgredió el artículo 83 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, (que transcribimos más adelante), sino al contrario estaba en sus facultades sancionar a la empresa por no demostrar con pruebas fehacientes la inexistencia de declaraciones falsas en el Sistema S.I.P.E.

En ese orden de ideas, reproducimos el artículo 83 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a continuación.

“Artículo 83. Negativa del empleador a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador”.

De conformidad con el artículo 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción de imponer por esta infracción será de B/.100.00 hasta B/.25,000.00, así:

- a. Si el empleador se niega al momento del requerimiento a proporcionar o suministrar la totalidad de los datos o documentos requeridos para la determinación de las obligaciones de dicho empleador con la Caja de Seguro Social; o no la remite dentro de los 30 días calendarios, siguientes a la fecha en las cuales fueron requeridos, sin dar excusas o razones que justifiquen su demora, con independencia de que tenga o no en su poder los datos y documentos solicitados, la sanción a imponer será de B/.100.00 a 400.00 por cada mes solicitado y no presentado, o la sanción máxima por año solicitado de acuerdo al siguiente cuadro, así:

Clasificación de Empresa	Sanción por mes (En balboas)	Sanción Máxima por año (En Balboas)
Micro y Pequeña Empresa	200.00	2,500.00

Mediana Empresa	200.00	2,500.00
Gran Empresa	400.00	5,000.00

- b. Si el empleador puede comprobar que la información no entregada total o parcialmente obedece a la desaparición de la misma por causas no deliberadas, casos fortuitos o de fuerza mayor, siempre que esta situación sea debidamente comprobada, esta sanción no será aplicable.
- c. Si el empleador proporciona en forma parcial los datos o documentos requeridos para la determinación de sus obligaciones ante la Caja de Seguro Social y no puede comprobar que la desaparición de la misma, se debe a causas no deliberadas, caso fortuito o de fuerza mayor, la sanción aplicable será impuesta aplicando los porcentajes que corresponden a la información o documentación básica solicitada durante la inspección, investigación o auditoría a la empresa, sobre los montos base por cada mes o año requerido, del cuadro de sanción por tipo de empresa descritos en el acápite a) del presente artículo, así:

Documentos	% Aplicar
Planillas de pagos de salarios y/o Registro laboral obligatorio.	30%
Listas de pagos - comprobantes de pagos	30%
Registros de contabilidad.	30%
Entrevistas de empleados y otros documentos: contratos de servicios profesionales, contratos de alquiler, contratos de trabajo, reembolsos al exterior, documentos que evidencien pagos en especie, etc.	10%

Cabe destacar además, que en el Pacto Social de la Sociedad **Zakate Corp.**, inicialmente llamada **Laborando PTY, S.A.**, el abogado compareciente es el **Licenciado Jorge A. Castillo**, quien fue además designado como Agente Residente de dicha Sociedad. A la vez, en este Pacto Social, la empresa declaró como domicilio la misma dirección declarada en el Formulario de inscripción de la Caja de Seguro Social (cfr. fs. 4–11).

Se observa también, que el **Licenciado Jorge A. Castillo**, fue el compareciente ante la Notaria Octava de Circuito para protocolizar un acta de Junta Directiva en fecha de 15 de enero de 2018, para ejecutar el cambio de nombre de la sociedad (f. 16 del expediente administrativo). Consta además a fojas 92 y 93 del expediente administrativo, que el letrado en mención era empleado de la empresa, para la fecha de 10 agosto de 2018 y a la vez fue el apoderado de la empresa en la presentación del Recurso de Reconsideración y Apelación en la fase administrativa (Cfr. fs. 35-39 y 44-53 del expediente judicial, respectivamente).

Con este breve resumen, esta Sala Advierte, que para el momento de iniciada formalmente las investigaciones sobre **ZAKATE CORP.**, mediante la referida Nota DNA-AEPMA-CP-388-2018, fechada el 13 de junio de 2018, la Institución a través de sus funcionarios, habían visitado el domicilio societario para hacer las notificaciones correspondientes y en respuesta a lo anterior, la empresa había designado un abogado, quien desde el inicio mostró disconformidad con las investigaciones planteadas, lo que a todas luces, demuestra que la empresa tenía conocimiento que estaba siendo investigada. Es decir, que la Entidad había realizado ingentes esfuerzos por realizar las notificaciones correspondientes, en cumplimiento del artículo 94 de la Ley 38 de 2000, que establece lo siguiente:

“Artículo 94. Si la parte que hubiere de ser notificada personalmente no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos, será notificada por edicto, que se fijará en la puerta de dicha oficina o habitación y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el Secretario o la Secretaria y el notificador o quien haga sus veces. Una vez cumplidos estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efectos como si hubiere sido efectuada personalmente. Los documentos que fuere preciso entregar en el acto de la notificación, serán puestos en el correo el mismo día de la fijación del edicto, circunstancia que se hará constar con recibo de la respectiva administración de correo”.

Por lo tanto, el deber de la Sociedad y/o su abogado era colaborar con los funcionarios de la Caja de Seguro Social para completar las investigaciones e impulsar la finalización de las mismas dentro de la primera instancia y de tal forma que no fuese sancionada acorde al artículo 80 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que establece:

“Artículo 80. Declaraciones falsas en las planillas conjuntas de empleados y empleadores. De conformidad con el artículo 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.300.00 hasta B/.20,000.00. Se entiende por declaración falsa: (i) la acción de declarar en las planillas de declaración de cuotas, personas que no son empleados de la empresa; (ii) la acción de declarar sumas por encima al salario efectivamente devengado por el empleado, con el objeto de obtener prestaciones por parte de la Institución. A efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, y siempre que la Caja de Seguro Social demuestre que la declaración incluida en la planilla de pago no obedece a la realidad y por lo tanto es falsa, la multa aplicable será equivalente a al monto de los salarios falsos declarados en planillas, de la siguiente forma:

MONTOS DE SALARIOS FALSAMENTE DECLARADOS	MONTO DE LA SANCIÓN (En balboas)
--	----------------------------------

Desde	Hasta	Micro / Pequeña Empresa	Mediana Empresa	Gran Empresa
1.00	2,000.00	300.00	400.00	500.00
2,000.01	10,000.00	600.00	800.00	1,300.00
10,000.01	20,000.00	1,200.00	1,600.00	2,500.00
20,000.01	40,000.00	1,800.00	2,600.00	4,500.00
40,000.01	60,000.00	2,400.00	3,900.00	6,900.00
60,000.01	80,000.00	3,000.00	5,300.00	9,900.00
80,000.01	120,000.00	3,600.00	6,800.00	13,000.00
120,000.01	150,000.00	4,200.00	8,400.00	16,500.00
150,000.01 y más		5,000.00	10,000.00	20,000.00

Como mencionamos, esta Sala advierte que las constancias procesales yacentes en el expediente administrativo no demuestran una colaboración efectiva del vocero legal o de la administración de la misma, para con los funcionarios de la Caja de Seguro Social, a pesar que esta última realizó ingentes esfuerzos en comunicarles sobre las investigaciones iniciadas y a la vez, siendo un hecho notorio en medios de comunicación, para esas fechas, ocurrían anomalías en la inclusión de trabajadores extranjeros en el sistema S.I.P.E., con el fin aplicar a permisos migratorios ante el Servicio Nacional de Migración, y en donde incluso la Sociedad **Laborando PTY.**, estaba mencionada en un medio local, como investigada.¹⁻²

De tal forma, que la inacción por parte de la sociedad **Zakate Corp., (antes Laborando PTY)**, en hacer frente a las investigaciones giradas por la Caja de Seguro Social, que como ya mencionamos, eran de conocimiento público, y paralelamente un abogado de la Sociedad tenía pleno conocimiento de los hechos, esta situación no es compatible con la infracción denunciada por la parte actora de los artículos 80, 83 y 90 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social y de los artículos 94 y numeral 31 artículo 201 de la Ley 38 de 2000.

¹ https://www.prensa.com/impres/panorama/Afiliaciones-CSS-medio-util-fraude_0_4984001551.html

² https://www.tvn-2.com/nacionales/fiscalia-afiliaciones-fraudulentas-extranjeros-css-video_1_1401802.html

B. Sobre la delegación de Funciones del Director de la Caja de Seguro Social al Subdirector de la Entidad.

Por otro lado, estima el abogado de la parte actora la transgresión del artículo 37 de la Ley No 51 de 27 de diciembre de 2005, concatenado con los artículos 36, 46, 87, y numeral 1 de artículo 166 de la Ley No 38 de 31 de julio de 2000, en lo medular, acorde a la parte actora, por una indebida delegación de las facultades del Director de la Caja de Seguro Social al Sub-Director de la Caja de Seguro Social, que no fue publicada en Gaceta Oficial, por ende, en su opinión, la emisión de la Resolución No 864-2020 D.G. de 19 de noviembre de 2020, que resuelve el Recurso de Reconsideración contra la Resolución No. 2225-2019 D.G., de 23 de Diciembre de 2019, firmada por el Subdirector de la Entidad, es ilegal.

Ante esto debemos aclarar que el artículo 37 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 reproducimos más adelante), no establece como requisito indispensable la promulgación de las Resoluciones que emita el Director de la Caja de Seguro Social, en el ejercicio de sus atribuciones para delegar sus responsabilidades, como sí ocurre con la emisión de actos de carácter general que emita la Junta Directiva de esta institución, tal como lo esgrime el numeral 22 del artículo 1 del mismo cuerpo normativo.

"Artículo 37. Facultad de delegación de atribuciones. El Director General podrá delegar, por escrito, el ejercicio de sus atribuciones en otros servidores públicos de la Institución, excepto en los casos que esté expresamente prohibido por la Constitución Política y la ley. El funcionario en quien se delega una atribución o funciones no podrá a su vez delegarla en un tercero. La actuación en estos casos, deberá hacer mención que se realiza por delegación del Director General".

De manera que, el recurso de Reconsideración contra la Resolución No. 2225-2019 D.G., de 23 de Diciembre de 2019, fue resuelto por la misma Autoridad, solo que en cabeza de otro funcionario, debidamente delegado, contrario a lo expuesto en la demanda presentada. En este mismo sentido, contrario a lo

expresado por el abogado de la parte actora, el Subdirector de la Caja de Seguro Social, al momento de emitir su concepto del Recurso de Reconsideración, no incumplió con el Principio de Congruencia.

Por otro lado, indica la parte actora que la alusión que hace el Subdirector de la Caja de Seguro Social, transgrede el Principio de Congruencia, en la Resolución No 864-2020 D.G. de 19 de noviembre de 2020, donde indica “El problema se origina en el resultado de las averiguaciones adelantadas por el Departamento de Investigación de Ingresos con relación a la existencia de relación laboral entre el empleador **LABORANDO PTY, S.A.**, patrono No. 87-839-12255 y un numeroso grupo de ciudadanos extranjeros afiliados por la empresa ante la Caja de Seguro Social, como trabajadores suyos”.

De lo anterior, se colige que dicho funcionario en la emisión de Resolución No 864-2020 D.G. de 19 de noviembre de 2020, no incluye elementos nuevos o que no guarden relación con la controversia primigenia, por lo tanto, no ocurre la trasgresión a que se refiere la parte actora del artículo 475 del Código Judicial (Principio de Congruencia), dado que la referencia al inicio de las investigaciones que hace este funcionario, es en la parte motiva de la Resolución, es un resumen de lo ocurrido en las investigaciones, y no una decisión nueva o referencia de nuevos hechos.

Así las cosas, esta Sala estima que la Resolución No 864-2020 D.G. de 19 de noviembre de 2020, cumple con el Principio de Congruencia y no trasgrede el artículo 475 del Código Judicial y nos permitimos reproducir un extracto del Libro Principios Procesales, en respaldo de lo anterior:

“La jurisprudencia, interpretado el principio de congruencia, ha establecido que las sentencias deben atenerse a la situación que existía al momento de trabarse el debate, resolver con arreglo a las acciones deducidas en el juicio, pronunciarse sobre todo lo que piden las partes y nada más que sobre lo que piden, decidir sobre las peticiones concretas, encuadrarse en el marco de los hechos y pretensiones precisas que se hayan traído a conocimiento y resolución del órgano, y guardar correspondencia con la demanda en cuanto a las personas, el objeto y la causa; no debe considerar el juez otras cuestiones que las incluidas en la relación procesal, ni pronunciarse sobre pretensiones no deducidas, cosas no pedidas o solicitudes no

formuladas (CNEsp. Civ. Y Com. I 7/6/1 980, Chiazza de Formica, Josefa, c. Villa, Leopoldo). Ver también sentencia. (Martín E. Arribáizaga Diccionario Jurídico Jurisprudencial. Pág. 383 y 384). Sin embargo, este principio no debe aplicarse inflexiblemente, con total independencia de circunstancias especial”.³

C. Sobre la no admisión de pruebas en segunda instancia.

En este acápite nos referimos a los argumentos de violación de admisibilidad de pruebas en segunda instancia que alega el Demandante, en específico, la omisión de la Junta Directiva en su resolución de apelación sobre la práctica de pruebas en segunda instancia, en específico: 1) La ratificación de las pruebas documentales presentadas previamente con el Recurso de Reconsideración; 2) La solicitud de prueba de reconocimiento de firma sobre 2 piezas documentales; y 3) La presentación de prueba documental consistente en Informe de Ubicación de la empresa Hilda Javillo.

En referencia a lo anterior, argumenta el Demandante, que con la emisión de la Resolución No. 55,008-2021-J.D. de 5 de octubre de 2021, de la Junta Directiva y la no referencia a la admisión de pruebas en segunda instancia se transgreden los artículos 177 y 181 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000, que reproducimos en orden a continuación.

“Artículo 177. Si el apelante ha anunciado que utilizará nuevas pruebas en la segunda instancia, se señalará un término de cinco días hábiles para que el recurrente presente y proponga las pruebas que pretenda utilizar. En la misma resolución se concederá a la contraparte un término de cinco días, subsiguiente al anterior, para que ésta presente y proponga contrapruebas.

Artículo 181. Cumplida la fase de proposición y presentación de pruebas, la autoridad deberá decidir qué pruebas admite y cuáles no, para lo cual deberá tomar en consideración lo establecido en la ley sobre viabilidad de pruebas.”

Contrario a lo que expone el actor, esta Sala concuerda con el concepto explicado en la Vista Número 1901 de 2 de diciembre de 2024, por el Procurador de la Administración, en lo referente a la ejecución de la investigación ejecutada por la Dirección de Auditoría de la Caja de Seguro Social, se hizo en base a los

³ FÁBREGA PONCE, Jorge (Coordinador). Principios Procesales. Editorial Cultural Portobelo. Pág. 82. 2010.

parámetros investigativos que faculta a esta Entidad. Además, es optativo por parte de la Junta Directiva, la admisión de pruebas en segunda instancia acorde a la viabilidad de las mismas, siguiendo el parámetro del artículo 181 de la Ley 38 de 2000.

Esta Sala observa en este caso, que las pruebas solicitadas en segunda instancia con el Recurso de Apelación, (Cfr. fs. 345 y 346 del expediente judicial) consistente en ratificación de firmas de Actas por parte de funcionarios de la Caja de Seguro Social. Aprecia esta Sala que esa solicitud de pruebas de segunda instancia en la fase administrativa, no concuerda con las pruebas documentales exigidas por la Caja de Seguro Social en el trámite de investigativo de la planilla de empleador de **Zakate Corp.**, por lo tanto, la decisión tomada por la Junta Directiva de la entidad en cuanto a las pruebas de Segunda Instancia, no es ilegal y por lo tanto no ocurre violación de los artículos 177 y 181 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.

d. Sobre la supuesta violación al Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

Indica el apoderado de la parte actora, que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, con la emisión de la Resolución No 55,008-2021-J.D. de 5 de octubre de 2021, que resuelve el Recurso de Apelación en la fase administrativa, transgrede el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000, y que le da mayor preponderancia al Procedimiento No 236-98 sobre la Detección, Investigación, Declaración de Cuotas Indebidamente Aportadas y su Devolución, por encima del artículo 90 del Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que indica que una vez finalizada la inspección o la auditoría debe ser corrida en traslado al empleador (transcrita anteriormente). En lo pertinente a esta alegación reproducimos el artículo 35 de la Ley 38 de 2000.

“Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que

deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos. En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios. A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales”.

Sobre este aspecto esta Sala manifiesta, como indicamos en líneas superiores que la empresa eludió su responsabilidad de impulsar el proceso de investigación administrativa y con suministrar información pertinente a la Caja de Seguro Social para relevar a la sociedad de los señalamientos de declaraciones de cuotas indebidas. A la vez esta Sala percibe que la parte actora, pretende con esta Demanda Contenciosa Administrativa, anular el trabajo realizado por los Auditores de la Entidad.

En ese sentido, la empresa debió demostrar una colaboración efectiva con los auditores de la Caja de Seguro, colaboración que no es opcional, sino obligatoria, como empresa afiliada al régimen de Seguridad Social y con ello demostrar la relación de trabajo entre los trabajadores extranjeros y la empresa **Zakate Corp., (antes Laborando PTY)** y en ese sentido, demostrar que no existían declaraciones falsas en las planillas reportadas al S.I.P.E.

De tal forma que esta Sala concuerda con el análisis vertido por la Procuraduría del Administración, que indica que los auditores de la Caja de Seguro Social, cumplieron con las normas de investigaciones aplicable a todos los inscritos en el sistema de seguridad social y no existen las violaciones legales denunciadas en la Demanda. Como corolario de lo anterior, reproducimos un extracto del Fallo del 27 de agosto de 2020, donde esta Sala se pronunció en un caso similar.

“CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA.

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se apoya la demanda, la Sala los analizara conjuntamente, de la manera siguiente:

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No. 1550-2017-S.D.G. del 9 de noviembre de 2017, proferida por la Sub Dirección General de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se declaró indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales pagadas por el empleador MODERNA, S.A., con número patronal No. 87-611-0461, a favor de la asegurada Ofelia Margarita de Hidalgo, con cédula de identidad personal No. E-8-62924, y seguro social No. 338-5912, en el período de mayo 2006 hasta junio 2016, toda vez que, no se estableció la prestación de servicio ni la existencia de la relación laboral, al tenor de lo dispuesto en los literales c) y d) del artículo 62 del Decreto Ley No. 14 de 1954, subrogado por la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, y se sancionó a dicha empresa con una multa por la suma de seiscientos balboas de (B/.600.00), en aplicación al artículo 61 del Decreto Ley No. 14 de 1954, subrogado por la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005.

De las constancias procesales y de las resoluciones impugnadas, observa la Sala que la Resolución No. 1550-2017-S.D.G. del 9 de noviembre de 2017, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, tuvo su origen en la investigación que adelantó el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social, en respuesta a la Nota F.C.F. y C. 1599-2016 de 19 de diciembre de 2016, a través de la cual el Jefe del Departamento de Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social solicitó que se investigara la relación obrero patronal de la asegurada Ofelia Margarita de Hidalgo, con el patrono MODERNA, S.A.

En base a lo anterior, como resultado del Informe de Auditoría No. DNA-AE-PMÁ-IPE-151-2017 de 25 de abril de 2017, (Crf. fojas 71-74 del expediente administrativo), se concluyó lo siguiente:

‘ ...

Para contactar al empleador N° 87-611-0461, Moderna, S.A., nos comunicamos con el señor Carlos Mata, Representante Legal de la empresa, quien comunicó vía telefónica, que la empresa está sin operaciones; no obstante, indicó que contaba con algunos documentos que podía entregar para el trámite correspondiente.

...

Es importante mencionar que la empresa contaba con dos licencias, en la cual la actividad económica de cada una era: Licencia tipo A, ventas al por mayor de mercancías en general y Licencia tipo B, ventas al por menor de mercancías en general y representaciones.

...

En la entrevista el señor Carlos Mata, indicó que la asegurada desempeñaba las funciones de Asistente de Aseo en la empresa; no obstante, según lo manifestado por el señor Mata, esas funciones se trasladaron en mayo del 2006 a la residencia del señor Williams F. Graham, dueño del negocio quien asumió el pago del salario de la asegurada a través de su cuenta personal, una vez que la empresa dejó de operar.

Para evidenciar el pago de salario, solamente proporcionó fotocopias de los documentos de recibos de caja menuda, cheques personales de los años 2010 y 2013 y el mutuo acuerdo de la terminación laboral entre la empresa moderna, s.a., y la señora Ofelia Margarita Gómez de Hidalgo, visible a fojas 60-66.

...

Es necesario mencionar, que contrario a lo manifestado por el Representante Legal, más lo demostrado en los documentos del Ministerio de Comercio e Industrias, y la Declaración Jurada de Renta, en cuanto al cese de operaciones del empleador No. 87-611-0461, MODERNA, S.A., desde abril 2006, ante la Caja de Seguro Social se refleja como activo, debido a que no se le comunicó a la institución el estatus del cierre de la empresa y se le continuó reportando salarios en la planilla de este empleador; razón por la cual, la cuenta individual de la asegurada Ofelia Margarita Moraga Gómez de Hidalgo, refleja cuotas con ese empleador diez años después del cese de operaciones del negocio.

...’

Por otra parte, a través del Informe AE-PMÁ-401-2017 de 28 de julio de 2017, (Crf. fojas 77-79 del expediente administrativo), la Dirección Nacional de Auditorías de Empresas, una vez efectuada la ampliación solicitada por la Comisión de Prestaciones, manifestó lo siguiente:

La prestación del servicio de la asegurada OFELIA MARGARITA MORAGA GÓMEZ DE HIDALGO, con el empleador No. 87-611-0461, Moderna, S.A., en el período de marzo de 1994 a abril 2006, no se evidenció con documentos, debido a que según explicó el Representante Legal, no cuentan con documentación de esos años, que demuestre la percepción de salarios, las funciones ejercidas, por su naturaleza no dejan evidencia; no obstante, considerando que la asegurada laboró, con este empleador desde marzo 1994, la prestación de servicio se enmarca en el memorando No. C de P. 1549-05, de 25 de noviembre de 2005, ya que data de más de quince años, (fojas 69-70).

En cuanto al incremento salarial reflejado en la cuenta individual de la asegurada, en octubre de 2001, no se constató por falta de documentos, ya que la empresa cesó operaciones en octubre de 2006.

Ante esta situación, le comunicamos a la Comisión de Prestaciones, para que se tomen las medidas procedentes en este caso.

Por otro lado, en lo referente al período cotizado en este empleador, desde mayo 2006 hasta junio 2016, se confirmó con documentos del Ministerio de Comercio e Industrias, que la empresa Moderna, S.A., canceló operaciones en abril 2006, y que los documentos que se aportaron para sustentar la percepción de los salarios cancelados a la asegurada en los años 2010 y 2013, según lo manifestado por el Señor Carlos Mata, corresponden a las funciones que ella realizó, en la residencia del señor Williams F. Graham en calidad de doméstica; por lo que, esas cuotas deben ser declaradas como indebidamente aportadas, en vista que para ese período, la empresa Moderna, S.A., ya no operaba.

Con relación a las alzas salariales reflejadas en enero 2008, noviembre 2010 y junio 2013, no se justifican; ya que corresponden a cuotas indebidamente aportadas.

...

Con base a los antecedentes expuestos, resulta pertinente indicar que el estudio a realizar recae sobre la posible violación o no de normas jurídicas contenidas en la Ley N° 51 de 27 de diciembre 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, específicamente las comprendidas en los artículos 62, literales c) y d), 170 y el artículo 177 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, razón por la cual se procederá a examinar por separado cada una de ellas.

Al analizar el contenido de las disposiciones legales antes citadas, así como del análisis de los hechos, estimamos que la decisión de la entidad de seguridad social al declarar indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales pagadas por el empleador MODERNA, S.A., a favor de la señora Ofelia Margarita de Hidalgo, surge luego que la entidad a través de su Departamento de Auditoría, en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, examinó las planillas y recaudó información sobre el empleador, para comprobar la existencia de la prestación de servicio y la relación laboral reportada a la institución de seguridad social.

Del análisis de los hechos que integran el expediente en estudio, se desprende que, como indicó la Dirección Nacional de Auditorías de Empresas de la Caja de Seguro Social, de las entrevistas realizadas y documentos aportados, la prestación del servicio de la asegurada con el empleador en el período de abril 2006 a junio del 2016, no fue comprobada, toda vez, que no fueron presentados los documentos que la sustentan y, además, se confirmó con documentación procedente del Ministerio de Comercio e Industrias, que la empresa MODERNA, S.A., canceló operaciones en abril 2006 (Cfr. fojas 77-79 del expediente administrativo).

Cabe señalar que todos estos elementos probatorios llevaron a la Administración a emitir el acto administrativo impugnado, con lo cual queda igualmente descartada la supuesta violación del artículo 62, literales c) y d), del Decreto Ley No. 14 de 1954, modificado por la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, que dispone la definición de empleado y patrono, al no haberse podido demostrar la supuesta prestación de servicio y la relación de trabajo.

De igual forma, en cuanto a la infracción aducida por la parte actora del artículo 170 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, que establece el cálculo de la Pensión de Retiro por Vejez, resulta claro que de las constancias procesales y sobre la base de la legitimidad de las

cotizaciones hechas a la Caja del Seguro Social y que estuvieron comprendidas en el período que corre de mayo 2006 a junio 2016, los cheques recibidos de caja menuda, girados en los años 2010 y 2013 (Cfr. fojas 60-65 del expediente administrativo), facilitados por la empresa MODERNA, S.A., dan cuenta de pagos realizados de la cuenta personal del señor Williams F. Graham, no de la cancelación de cuotas realizadas por cuenta del empleador MODERNA, S.A., que la había declarado como trabajadora en sus planillas de pago, hecho material que culminó con la aplicación del Reglamento de Incrementos Excesivos, la Declaratoria de Cuotas Indebidamente aportadas, y la sanción del empleador (Cfr. fojas 83-85 del expediente administrativo).

En tal sentido, la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social en su Título II, Capítulo II, denominado Invalidez, Vejez y Muerte, contempla el riesgo de vejez, regulando los sistemas que componen el régimen, los ingresos y su distribución y demás temas relacionados al mismo, entre los cuales encontramos los requisitos.

En concordancia, el artículo 174 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, dispone que para que se haga efectivo el pago de la Pensión de Vejez, el asegurado tendrá que hacer una solicitud, cumpliendo con las condiciones exigidas en la Ley; de igual manera este cuerpo normativo en su artículo 170 establece que la Pensión de Vejez equivale al sesenta por ciento (60%) del salario base mensual, en atención a la forma de cálculo establecida se le reconoce a todo asegurado una vez que haya cumplido con los requisitos exigidos en la mencionada Ley. Por lo que la asegurada deberá reunir el requisito de haber acreditado ciento ochenta (180) meses de cuotas.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, igualmente debemos señalar que no encontramos infracción alguna en el artículo 177 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a las pruebas aportadas por las partes y las anunciadas en segunda instancia, toda vez que se le concedió el término de cinco (5) días hábiles para que la recurrente presentara y propusiera las pruebas a utilizar, sin que la institución demandada omitiera un trámite esencial del procedimiento que afecta las garantías procesales.

En este orden de ideas, cabe resaltar que la accionante hizo uso de su derecho de defensa y al contradictorio, al recurrir plenamente contra el acto administrativo que ocupa nuestra atención, al agotar la vía y luego accediendo a esta vía jurisdiccional. Por tanto, somos del criterio, que no fue vulnerado el debido proceso legal.

Ante este escenario, la Sala ha señalado en distintos pronunciamientos que, se entiende que existe subordinación jurídica en los siguientes supuestos; cuando el trabajador: a) se encuentra obligado a laborar bajo la autoridad, mando y control del empleador; b) cuando está obligado a realizar el trabajo convenido personalmente "con la intensidad, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza" (artículo 126, numeral 1, del Código de Trabajo); c) cuando está obligado a prestar servicios en el tiempo convenido, y en la forma y modalidades que le sean indicadas por el empleador de acuerdo con el contrato y dentro del marco de los fines de la organización de la empresa; y, d) cuando debe rendir sus tareas en lugar convenido.

En referencia, citamos un extracto de la Sentencia de 21 de octubre de 2015, en la cual la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, dispuso lo siguiente:

‘...

La Sala estima oportuno indicar que la decisión de la entidad de seguridad social de declarar indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales pagadas por el empleador Guillermo Jurado Selles a favor de la señora JURADO RASSOW, surge luego que la Caja de Seguro Social a través de su Departamento de Auditoría examinara las planillas, recaudara información y realizara inspecciones al supuesto lugar de trabajo, en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social para comprobar la existencia de la supuesta relación laboral reportada a la institución, todos estos elementos probatorios que llevaron a la Administración a emitir el acto administrativo impugnado, con lo cual queda igualmente descartada la supuesta violación del numeral 1 del artículo 122 de la Ley N° 51 de 2005, que establece los supuestos en que se considerará que un empleador realizó declaraciones falsas y subdeclaraciones en las planillas, al no haberse podido demostrar la supuesta relación de trabajo existente entre el empleador Guillermo Jurado Selles y la trabajadora MARÍA ISABEL JURADO RASSOW.

191

Por las consideraciones anteriores, considera el Tribunal que la demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados, haciéndose la salvedad que la declaratoria de legalidad del acto administrativo atacado comprende únicamente el resuelto primero de la Resolución N° 151-2008-D.G. de 27 de febrero de 2008, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, pues la señora MARÍA ISABEL JURADO RASSOW sólo se encuentra legitimada para accionar a través de la presente acción de plena jurisdicción contra las actuaciones que la afecten directamente, y por el contrario, carece de legitimidad para impugnar la sanción impuesta al empleador Guillermo Jurado Selles.

Luego de analizado todo el procedimiento administrativo que efectuara la entidad demandada, podemos sostener que la Sala considera que la actora no ha logrado desvirtuar la legalidad de la actuación de la Administración, razón por la que lo procedente es no acceder a las pretensiones de la demandada.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL Resolución No. 1550-2017-S.D.G. del 9 de noviembre de 2017, emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social y NIEGAN el resto de las pretensiones de la demanda".

Así las cosas, esta Sala considera que la parte actora no ha logrado demostrar la ilegalidad de la Resolución atacada y en esos términos nos pronunciaremos.

En consecuencia, 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**, Resolución N° 2225-2019 D.G. de 23 de diciembre de 2019 dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios y se niegan el resto de las pretensiones de la Demanda.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA