

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

Panamá, doce (12) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado Leopoldo Padilla, actuando en nombre y representación de CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.899-2019 de 23 de septiembre de 2019, emitida por la SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE INGRESOS de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 2 - 16 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 07 de julio de 2023, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia a la SUBDIRECTORA NACIONAL DE INGRESOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 18 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El licenciado Leopoldo Padilla, actuando en nombre y representación de CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución No.899-2019 de 23 de septiembre de 2019, emitida por la SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE INGRESOS de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, así como su acto confirmatorio, la cual dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

“Primero: Aplicar, de forma solidaria y conforme los preceptos legales, la sustitución de empleador a la empresa Construcciones Hospitalarias, S.A., identificado con el número 87-401-12370, en su condición de Intermediario, según lo establece el artículo 94 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 34 y 35 del Reglamento General de Ingresos, como sustituto del empleador Revestimiento Muriedas, Corp., con número 87-401-13229, en su condición de Subcontratista.

Segundo: Aplicar, la subrogación de todos los activos y pasivos contraídos en concepto de morosidad por cuota de seguro social, riesgos profesionales, contribuciones de Ley y cualquier otra obligación adquirida por el empleador sustituido Revestimientos Muriedas, Corp., con número 87-401-13229, a cargo del nuevo empleador sustituto Construcciones Hospitalarias, S.A., con número de identificación 87-401-12370, en concepto de omisiones por la suma de ocho mil doscientos cincuenta balboas con 34/100 (B/.8,250.34), más los intereses legales que se generen hasta la cancelación de la obligación y la suma de veintidós mil seiscientos ochenta balboas con 00/100 (B/.22,680.00), por infracción a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y al Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, durante el período comprendido de julio de 2016 a mayo de 2017 y de enero de 2012 a junio de 2017, respectivamente.” (Cfr. fs. 84 - 85 del expediente administrativo).

Como consecuencia de lo anterior, y en restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, solicita lo siguiente:

“PRIMERO: Que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la Resolución No.899-2019 de 23 de septiembre de 2019, dictada por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, confirmada por la Resolución No.55,076-2021-J-D de 16 de noviembre de 2021, proferida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

SEGUNDO: Que se declare que CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., no es intermediario ni empleador sustituto de REVESTIMIENTO MURIEDAS, S.A., y por tanto, se deje sin efecto el alcance de B/.8,250.34 en concepto de omisiones de cuotas de la Caja de Seguro Social.

TERCERO: Que se deje sin efecto la multa de B/.22,680.34 impuesta a CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., al no haber incurrido en violación de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social." (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

Entre los hechos en los que fundamenta tales pretensiones, el apoderado especial de la actora señala lo siguiente:

"**TERCERO:** Previo a la fijación del Edicto No.684-2020, el 14 de abril de 2021, CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., no había sido llamada al proceso administrativo.

Por tanto, la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social le impuso a CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., el pago de B/.8,250.34, en concepto de omisiones de pago de cuotas de la Caja de Seguro Social, más los intereses legales que se generen hasta la cancelación de esta suma, y la suma de B/.22,680.00, por la supuesta infracción a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sin haberla escuchado, o sea, sin haberle otorgado la oportunidad de presentar descargos, pruebas y otros actos procesales en su defensa." (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el apoderado de la demandante estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas legales:

1. El artículo 34 Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. fs. 8 - 10 del expediente judicial).

En lo que respecta a la infracción de estos artículos, la actora indica, entre otras cosas, lo siguiente:

"La violación del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se produce por el hecho de que la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social le impuso a CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A. la condena por el pago de B/.8,250.34, en concepto de omisiones de pago de cuotas de la Caja de Seguro Social, más los intereses legales que se generen hasta la cancelación de esta suma, y la suma de B/.22,680.00, por la infracción a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sin haberla escuchado, o sea, sin haberle otorgado la oportunidad de presentar descargos, pruebas y demás actos procesales a su favor." (Cfr. fs. 8 - 9 del expediente judicial).

2. Los artículos 94, 95, 121 (numeral 1), 122 (numeral 2) y 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, los cuales definen lo que debe entenderse como Intermediario, y los criterios que deben configurarse para obtener dicha condición;

lo que debe entenderse por Sustitución del Empleador; lo relativo a la sanción por la no inscripción como empleador o no afiliación de sus empleados; lo relativo a la sanción por la realización de subdeclaraciones en sus planillas y lo relativo a la sanción aplicable por la negativa a suministrar información a las autoridades de la Caja de Seguro Social (Cfr. fs. 10 - 15 del expediente judicial).

De acuerdo a la demandante, la infracción se produce, entre otras cosas, debido a que:

“En el expediente administrativo no existe ninguna prueba que acredite la existencia de estos presupuestos. Esto es así por el hecho contundente que CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A. no es intermediario de REVESTIMIENTOS MURIEDAS, CORP.

CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A. no le ha otorgado capital, dirección ni elementos propios a REVESTIMIENTOS MURIEDAS, CORP. Para que ejerza su operación. Tampoco REVESTIMIENTO MURIEDAS, CORP. Es subsidiaria ni depende financieramente de CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A.

A pesar de lo anterior, la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social dictó el acto administrativo demandado atribuyéndole una responsabilidad a CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A. como intermediario y de forma subsidiaria, como empleador sustituto. Situación que no prevé ni permite la Ley 51 de 2005 ni ninguna otra ley.” (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido a la entidad demandada y contestación del tercero interesado.

Mediante la Nota DINAI N-058-2023 de 17 de julio de 2023, el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración de la Caja de Seguro Social, rindió un informe explicativo de conducta, en donde aprovechó para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que en efecto de los argumentos por el recurrente, se aprecia que en este caso no cabe aducirse violación al debido proceso, al no permitírsele a su poderdante ejercer el derecho a la defensa, cuando ha tenido la oportunidad de oponerse y controvertir el acto administrativo identificado como Resolución No.DINAI No.899-219 de 23 de septiembre de 2019, mediante recurso de apelación y anunciar o proponer medios de prueba, con lo cual observamos contradicciones puras y pretensiosas con la única finalidad de confundir y sorprender a la digna Sala, por lo que discrepamos del argumento esgrimido.

...

Que el caso en estudio apoyado en las evidencias emanadas de la Auditoría, apunta a que el empleador Construcciones Hospitalarias, S.A., forma parte del grupo de contratistas responsables de la construcción de la Ciudad Hospitalaria, propiedad de la Caja de Seguro Social, siendo el

empleador Revestimiento Muriedas, Corp., un Subcontratista, que por falta de liquidez se vio obligado a abandonar el proyecto, situación que afectó notablemente a los trabajadores declarados en la planilla regular y que por Ley el contratista principal debe asumir las obligaciones dejadas de cumplir por el empleador sustituto." (Cfr. fs. 23 - 24 del expediente judicial).

III. Contestación de la demanda y alegato de conclusión por el Procurador de la Administración.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 698 de 5 de abril de 2024 , a través de la cual contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones formuladas; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

"Por tanto, este Despacho, en ejercicio de su rol como representante de los intereses de la entidad demandada, se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente administrativo que adjunta la propia parte demandante, se observa que la Dirección de Ingresos de la Caja de Seguro Social, cumplió con el procedimiento respectivo, para determinar la existencia de la consabida omisión en el pago de las cuotas empleador – empleado, en concepto de diferencia de salarios y de otras plurales prestaciones, lo que se dio en detrimento, tanto de la entidad de seguridad social, como de los trabajadores a los que también dejó en desamparo el incumplimiento de ambas empresas que vulneraron las obligaciones deparadas por la ley, dentro de un marco de relación económica, contratista – sub-contratista, toda vez que operaban en la construcción de la Ciudad de la Salud dentro del mismo grupo económico; por ende, el acto impugnado y sus confirmatorios fueron emitidos conforme a las normas jurídicas administrativas y laborales aplicables al caso, máxime si se respetó el derecho de defensa de la actora, al permitirle incluso acceder al dispositivo de la doble instancia, al recurrir ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social." (Cfr. fs. 59 - 60 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, contenido en la Vista No. 1893 de 29 de noviembre de 2024, el Procurador de la Administración reiteró los argumentos que dieron sustento a su contestación de la demanda; y al hacer alusión a la actividad probatoria desplegada en el presente proceso, anotó que las pruebas aportadas por la parte actora no logran acreditar los cargos de ilegalidad invocados en la demanda (Cfr. fs. 80 - 87 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción incoada por la actora.

En ese sentido, en atención al principio dispositivo o de justicia rogada y al principio de congruencia, esta Superioridad procederá a examinar la legalidad del acto objeto de reparo, a partir de su confrontación con las normas legales y reglamentarias aducidas por la parte actora como infringidas.

Así las cosas, de la lectura del acto objeto de reparo, se observa que a través del mismo, la entidad demandada resolvió lo siguiente:

“Primero: Aplicar, de forma solidaria y conforme los preceptos legales, la sustitución de empleador a la empresa Construcciones Hospitalarias, S.A., identificado con el número 87-401-12370, en su condición de Intermediario, según lo establece el artículo 94 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 34 y 35 del Reglamento General de Ingresos, como sustituto del empleador Revestimiento Muriedas, Corp., con número 87-401-13229, en su condición de Subcontratista.

Segundo: Aplicar, la subrogación de todos los activos y pasivos contraídos en concepto de morosidad por cuota de seguro social, riesgos profesionales, contribuciones de Ley y cualquier otra obligación adquirida por el empleador sustituido Revestimientos Muriedas, Corp., con número 87-401-13229, a cargo del nuevo empleador sustituto Construcciones Hospitalarias, S.A., con número de identificación 87-401-12370, en concepto de omisiones por la suma de ocho mil doscientos cincuenta balboas con 34/100 (B/.8,250.34), más los intereses legales que se generen hasta la cancelación de la obligación y la suma de veintidós mil seiscientos ochenta balboas con 00/100 (B/.22,680.00), por infracción a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y al Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, durante el período comprendido de julio de 2016 a mayo de 2017 y de enero de 2012 a junio de 2017, respectivamente.” (Cfr. fs. 84 - 85 del expediente administrativo).

En cuanto a la decisión adoptada, tenemos que la misma encontró su sustento, entre otras cosas, en:

“Que según explican los auditores que participaron en la investigación que sustenta el informe de auditoría, foja 80, entre otras cosas consideran que, el empleador Revestimiento Muriedas, Corp., por

formar parte de las empresas vinculadas como subcontratista del empleador Construcciones Hospitalarias, S.A., al resultar infructuosas las diligencias para ubicar al empleador omiso y al abandonar las obligaciones de la obra, corresponde aplicar lo que establece el artículo 94, de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en lo referente a los intermediarios, que por reunir las condiciones y términos exigidos, procede vincular al responsable de la obra en calidad de contratista principal." (Cfr. f. 86 del expediente administrativo).

El pronunciamiento al que arriba hacemos alusión, fue objeto de un recurso de apelación, el cual obtuvo respuesta mediante la Resolución Número 55,076-21-J.D. de 16 de noviembre de 2021, a través de la cual se dispuso mantener en todas sus partes la Resolución No. DINAI-NO.899-2019 de 23 de septiembre de 2019 (Cfr. fs. 130 - 131 del expediente administrativo).

Así las cosas, el 4 de julio de 2023, la sociedad CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., presentó ante este Tribunal la demanda que ocupa nuestra atención, utilizando como argumento medular de sus pretensiones, lo siguiente:

- Que la Caja de Seguro Social la sancionó sin haberle dado la oportunidad de presentar descargos, pruebas y otros actos procesales en su defensa, y
- Que la Caja de Seguro Social la sancionó en calidad de *Intermediaria*, sin que ella tuviera dicha condición.

En relación al primero de los puntos, debemos indicar, que si bien la hoy actora no formó parte de la investigación que en su momento se adelantó contra la sociedad REVESTIMIENTOS MURIEDAS, CORP., lo cierto es que a la misma se le puso en conocimiento del contenido de la Resolución No.899-2019 de 23 de septiembre de 2019, pudiendo ahí, *tal y como efectivamente lo hizo*, ejercer los mecanismos de defensa dirigidos a resguardar o tutelar sus derechos subjetivos.

De ahí que este Tribunal, no comparta los argumentos ensayados por la demandante, en lo que respecta a la imposibilidad de haber podido ejercer una legítima defensa en la vía gubernativa.

Por otro lado, consideramos pertinente indicar, que la causa que nos ocupa posee dos vertientes claramente definidas, siendo estas, las supuestas

infracciones en las que incurrió la sociedad REVESTIMIENTOS MURIEDAS, CORP., las cuales fueron ocasionadas por *“omisiones detectadas en concepto de salarios, diferencia de salarios, vacaciones proporcionales y décimo tercer mes, asciende a la suma de veinticinco mil ciento ochenta balboas con 40/100 (B/.25,180.40), lo que origina un monto a pagar de ocho mil doscientos cincuenta balboas con 34/100 (B/.8,250.34), sin incluir los intereses legales que se generen hasta la cancelación de la obligación, que representan la suma de seis mil quinientos cincuenta y seis balboas con 24/100 (B/.6,556.24), por cuotas de seguro social; mil seiscientos diecinueve balboas con 32/100 (B/.1,619.32), por prima de riesgos profesionales y setenta y cuatro balboas con 78/100 (B/.74.78), por la contribución especial del décimo tercer mes y la suma de veintidós mil seiscientos ochenta balboas con 00/100 (B/.22,680.00), que corresponde a faltas contenidas en la Ley 51 de 2005 y al Reglamento General de Ingresos, en cuanto a la no afiliación de empleados, sub-declaración en las planillas de empleados, negativa a suministrar información y otras infracciones a las disposiciones legales incluidas en la Ley Orgánica que rige la Institución”*; y, por otro lado, la responsabilidad que le fue endilgada, en calidad de *Intermediario y Empleador Sustituto*, a la hoy actora.

Es así, que estas dos vertientes, tienen una relación de consecuencia, la una en función de la otra; puesto que, resultaría jurídicamente improcedente pretender extender la responsabilidad hacia CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., sin que previamente se haya acreditado el actuar negligente de REVESTIMIENTOS MURIEDAS, CORP.

En ese marco conceptual, cuando se analiza la parte resolutive del acto objeto de reparo, salta a la vista, que el mismo, en ningún lugar resuelve ni concluye que la sociedad REVESTIMIENTOS MURIEDAS, CORP., hubiese incurrido en irregularidad alguna.

Sin embargo, lo que sí hace, es pasar a aplicar, de forma solidaria, una obligación monetaria, a CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A., sin haber

reconocido primero, ni la concurrencia de la falta, ni el monto al que ascienden las mismas. Obsérvese.

“Primero: Aplicar, de forma solidaria y conforme los preceptos legales, la sustitución de empleador a la empresa Construcciones Hospitalarias, S.A., identificado con el número 87-401-12370, en su condición de Intermediario, según lo establece el artículo 94 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 34 y 35 del Reglamento General de Ingresos, como sustituto del empleador Revestimiento Muriedas, Corp., con número 87-401-13229, en su condición de Subcontratista.

Segundo: Aplicar, la subrogación de todos los activos y pasivos contraídos en concepto de morosidad por cuota de seguro social, riesgos profesionales, contribuciones de Ley y cualquier otra obligación adquirida por el empleador sustituido Revestimientos Muriedas, Corp., con número 87-401-13229, a cargo del nuevo empleador sustituto Construcciones Hospitalarias, S.A., con número de identificación 87-401-12370, en concepto de omisiones por la suma de ocho mil doscientos cincuenta balboas con 34/100 (B/.8,250.34), más los intereses legales que se generen hasta la cancelación de la obligación y la suma de veintidós mil seiscientos ochenta balboas con 00/100 (B/.22,680.00), por infracción a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y al Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, durante el período comprendido de julio de 2016 a mayo de 2017 y de enero de 2012 a junio de 2017, respectivamente.” (Cfr. fs. 84 - 85 del expediente administrativo).

Esta deficiencia, en lo que respecta a la construcción del acto objeto de reparo, emerge como una primera falta a resaltar dentro del caso que nos ocupa; ya que, como hemos indicado en líneas que anteceden, a la aplicación de una sanción, le debe anteceder el reconocimiento de la responsabilidad del infractor; presupuesto que como se ve, no ocurrió en el caso que nos ocupa.

Ahora bien, aun y cuando la redacción resulte claramente deficiente, al indicarse en el punto segundo de la parte resolutive del acto objeto de reparo, que se está aplicando una subrogación de los activos y pasivos de la sociedad MURIEDAS, CORP., en concepto de *omisiones por la suma de ocho mil doscientos cincuenta balboas con 34/100 (B/.8,250.34), más los intereses legales que se generen hasta la cancelación de la obligación y la suma de veintidós mil seiscientos ochenta balboas con 00/100 (B/.22,680.00), por infracción a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y al Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, durante el período comprendido de julio de 2016 a mayo de 2017 y de enero de 2012 a junio de 2017*, podría tenerse por subsanada la omisión a la que previamente hemos hecho referencia.

Lo anterior es así, ya que, si bien no es la forma usual ni ideal, a través de la cual se establece la responsabilidad, de su redacción podría desprenderse, tanto esta, como el monto económico que de ella se produce.

Aclarado lo anterior, pasamos a examinar la figura del *Intermediario* y la de la *Sustitución del Empleador*, criterios en atención a los cuales, la hoy demandante fue condenada de manera solidaria.

Cuando se analiza la Ley 51 de 2005, que Reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, y dicta otras disposiciones; tenemos que la misma, en su artículo 94, establece lo siguiente:

“Artículo 94. Intermediarios. Cuando un trabajo se ejecute o un servicio se preste, bajo la dependencia inmediata de un contratista, subcontratista o algún intermediario de cualquier clase, todos responderán solidariamente por el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece para los empleadores, en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de trabajos u obras prestados por contratistas, subcontratistas o intermediarios que estén íntimamente relacionados con el giro de las actividades económicas de quien los contrata; no cuenten con capital, dirección u otros elementos propios y dependan económicamente de quien los contrata.

2. Cuando los contratistas, suscontratistas o intermediarios sean una subsidiaria de quien los contrata o financieramente dependan de esta.”

Como se observa, a fin que una persona adquiera la condición de *Intermediario*, hace falta que se configuren una serie de presupuestos, siendo estos, que la persona:

- Esté íntimamente relacionados con el giro de las actividades económicas de quien los contrata,
- Que no cuenten con capital, dirección u otros elementos propios, y
- Que sean una subsidiaria de quien los contrata o que financieramente dependan de esta.

En esa línea de pensamiento, tenemos que este Tribunal, haciendo un análisis similar al que nos encontramos realizando en esta oportunidad, indicó lo siguiente:

Sentencia de 18 de junio de 2019.

“El Bufete Herrera, actuando en nombre y representación de Hidráulica del Chiriquí, S.A., Hidráulica de Mendre, S.A. e Hidráulica de Cochea,

S.A., ha interpuesto 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 DINAI N°819-2013 de 20 de junio de 2013, dictada por la Caja de seguro Social, así como sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto demandado lo constituye la Resolución DINAI N° 819-2013 de 20 de junio de 2013, dictada por la Caja de Seguro Social, cuya parte resolutive dispone lo siguiente:

"...

DECLARAR la responsabilidad solidaria del cumplimiento de las obligaciones en la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, a los empleadores TAGRA INVESTMENTS, S.A., identificada con el número patronal 87-714-1149, HIDRAULICA DEL CHIRIQUI, S.A., identificada con el número patronal 43-400-0087, HIDRAULICA COCHEA, S.A., identificada con el número patronal 45-400-2037, HIDRAULICA DE MENDRE, S.A., identificada con el número patronal 43-400-0698., tal como lo dispone el artículo 94 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005 y los Artículos 40 y 41 del Reglamento General de Ingresos.

..."

...

DECISIÓN DE LA SALA

...

En ese orden, se advierte que **los cargos de infracción ensayados por la demandante se fundamentan, en primer término, respecto a la ausencia de los supuestos necesarios a fin de que se configure la responsabilidad solidaria de los intermediarios, establecida en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, a saber: 1) que los contratistas, subcontratistas o intermediarios, estén íntimamente relacionados y; 2) que esos subcontratistas o intermediarios no cuenten con capital, dirección u otros elementos propios.**

El segundo cargo de infracción señalado por el demandante, estriba en el hecho de que Tagra Investments, S.A. no constituye una empresa directamente relacionada con el giro de actividades de Hidráulica del Chiriquí, S.A., Hidráulica de Mendre, S.A. e Hidráulica del Cochea, S.A., siendo el documento visible a foja 102 del expediente tramitado ante la Caja de Seguro Social, consistente en la declaración de la señora María G. Gracia, el único medio probatorio que a juicio del demandante, ha sido considerado por la Caja de Seguro Social para establecer la supuesta dependencia económica o financiera de Tagra Investments, S.A.

Una vez examinados los cargos de infracción contenidos en la demanda, esta Superioridad coincide con el criterio vertido por el Procurador de la Administración, en el sentido de que la autoridad acusada no ha incurrido en las infracciones legales que se le endilgan, por las razones que se exponen a continuación.

A ese respecto, es de advertir el documento fechado 10 de abril de 2012, visible a foja 103 del expediente administrativo, a través del cual la señora María F. Gracia, representante legal de la empresa Tagra investments, S.A., se dirige al señor Rodrigo González, Investigador de Ingresos de la Caja de Seguro Social, Agencia de Boquete, en los siguientes términos:

"...

Le informo que la dependencia económica de nuestra compañía Tagra S.A. viene de los contratos suscritos con la compañía Hidráulica de Cochea, quien a su vez (sic) es contratista general del propietario del proyecto, compañía Generadora Altovalle S.A. En efecto este era nuestro único ingreso y que al momento de la suspensión de las labores en el proyecto por hidráulica de Cochea, nuestra compañía entró en insolvencia, lo que ocasionó el cese de pagos tanto a los empleados como a los proveedores, situación esta que motivó el secuestro de las cuentas por cobrar y de los activos de nuestra empresa.

Dado lo anterior, la compañía cesó toda actividad.

"...

De igual forma, constan los distintos acuerdos de Terminación de la Relación Laboral por Mutuo Consentimiento, entre trabajadores de la sociedad Tagra Investments, S.A. y las empresas Hidráulica del Chiriquí, S.A., Hidráulica de Mendre, S.A. e Hidráulica del Cochea, S.A (fs. 160 - 210 del expediente administrativo).

Conforme se desprende de lo anterior, observa la Sala, tal como se indica en el Memorando A.B.S.I. de E-035-2012 de 22 de junio de 2012, suscrito por Dilvio Chen Barría, Agente Administrativo de la Caja de Seguro Social, **"...que si existía dependencia económica de parte de la Compañía Tagra Investments con Hidráulica de Mendre, S.A., Hidráulica del Chiriquí, S.A. e Hidráulica de Cochea, S.A. además dentro del expediente hay documentos que comprueban que si existió una relación íntima en el giro de las actividades de quien contrato a Tagra Investments, S.A. (fojas 20 a la 50).**

A este respecto, la Sala considera oportuno citar un extracto del Memorando DENL-UdeDyS-M-2018-2014, fechado 7 de agosto de 2014, suscrito por Supervisora de la Unidad de Denuncias y Sanciones de la Caja de Seguro, Rosilda M. Robinson Vega, cuya parte medular refiere lo siguiente:

"...el intermediario realiza una labor relacionada con la explotación comercial de que se trate, la cual constituye un importante segmento para que el producto final se obtenga. En el caso que nos ocupa es la construcción de hidroeléctricas, obras estas que requieren no solamente la construcción de la infraestructura propia de la obra, sino que necesitan de subcontratistas que lleven a cabo, obras civiles previas y posteriores a la estructura física de la hidroeléctrica.

En el presente caso, tenemos que se demuestra la solidaridad entre TAGRA INVESTMENTS, S.A., HIDRÁULICA DEL CHIRIQUÍ, S.A., HIDRÁULICA DE COCHEA, S.A. e HIDRÁULICA DE MENDRE, S.A., con el giro de la actividad económica que desarrollan las cuatro empresas, que están directamente relacionadas con la construcción de proyectos hidroeléctricos, por ende, la realización de obras civiles necesarias para consecución del producto final, por lo que surge entre ellas, la figura de la subcontratación de la primera.

Lo anterior se desprende de los documentos emitidos por el Departamento de Ingeniería Municipal del Municipio de Bugaba, las tarjetas de inscripción de empleadores de la Caja de Seguro Social, las órdenes de trabajo suscritas entre las contratistas y el subcontratista, las declaraciones juradas aportadas en el recurso de reconsideración, entre otros documentos que se encuentran acopiados en el expediente.

"..."

Contrario a lo manifestado por la parte demandante, **el caudal probatorio enlistado en la parte motiva del acto demandado**, permite determinar que en el presente caso, sí se enmarcan los supuestos necesarios a fin que se configure la responsabilidad solidaria del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, siendo que, efectivamente, el empleador TAGRAINVESTMENTS, S.A. prestó servicios relacionados bajo el giro de las actividades económicas de las empresas que la contrataron, de manera que los trabajos realizados eran esenciales para el funcionamiento de las actividades de aquéllos, y ya que sin dichos trabajos el producto final no pudiera darse." (El resaltado es del Tribunal).

Del fallo transcrito se observa con claridad, que la condición de *Intermediario*, es algo que se debe acreditar, *previo* a la declaratoria de la responsabilidad solidaria, presupuesto que no se cumplió en el caso que nos ocupa.

La afirmación arriba realizada encuentra su sustento en que, reposa a foja 83 del expediente administrativo, la Nota DNA-AE-PMA-M-1,873-2018 de 28 de diciembre de 2018, a través de la cual, la Subdirectora Nacional de Auditoría Interna, solicita a la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, evalúe si procede aplicar el artículo 94, numeral 1, de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 34 y 35 del Reglamento General de Ingresos; sin embargo, y sin mediar respuesta a la consulta formulada, se emitió el acto objeto de reparo, lo cual nos confirma, que el mismo fue proferido, sin que previamente se hubiera verificado la concurrencia de los presupuestos necesarios para que se le tuviera como *Intermediario*.

Por otro lado, observamos que a la demandante también le fue dada la condición de *empleadora sustituta*, figura que se encuentra regulada en el artículo 95 de la Ley 51 de 2005, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 95. Sustitución del empleador. En caso de sustitución del empleador, sin perjuicio de la responsabilidad legal conforme al Derecho Común, el empleador sustituto será solidariamente responsable con el nuevo empleador, de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social derivadas de esta Ley y sus reglamentos, nacidas antes de la fecha de tal sustitución y hasta por el término de un año, contado a partir de la notificación a que se refiere el artículo siguiente. Concluido este plazo, la responsabilidad subsistirá únicamente para el nuevo empleador.

Se considerará que hay sustitución del empleador, en el caso de que otro empleador adquiriera todos o la mayor parte de los bienes del anterior empleador, requerido para la explotación comercial de este, y concurren otros elementos tales como la realización de actividades económicas iguales o similares a las del anterior empleador, personal, organización y ubicación, entre otros componentes, que en general indiquen la configuración de la sustitución patronal." (El resaltado es del Tribunal).

"**Artículo 96.** Deber de notificar la sustitución del empleador. Toda sustitución del empleador debe notificarse formalmente por escrito a la Caja de Seguro Social, dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha de la sustitución.

La inexistencia de la notificación mantendrá la responsabilidad solidaria de los empleadores a que se refiere el artículo anterior, hasta tanto se haga la notificación correspondiente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la presente Ley."

Al igual que en el caso de la determinación de la condición de *Intermediario*, no se observa que dentro del expediente administrativo, se hayan adelantado las gestiones dirigidas a verificar la supuesta condición de empleador sustituto, previo a la emisión del acto objeto de reparo.

Así las cosas, ante la concurrencia de las omisiones hasta ahora descritas, lo conducente es declarar la nulidad de la resolución objeto de reparo, motivo por el cual, procede este Tribunal a pronunciarse en ese sentido.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución No.899-2019 de 23 de septiembre de 2019**, emitida por la SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE INGRESOS de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, así como su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se accede al resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 19 DE mayo
DE 20 25 A LAS 2:42 DE LA tarde
A Procuradora de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1048 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 14 de mayo de 20 25


SECRETARIA