

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1761

Panamá, 13 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de **Repuestos Mundiales, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014, emitida por la **Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, la sociedad **Repuestos Mundiales, S.A.**, referente a lo actuado por la **Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, al emitir la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**.

La acción propuesta por la apoderada judicial de la empresa prenombrada, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, al emitir la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, acusada de ilegal, la **Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, infringió los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, y el artículo 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social señalando al efecto, que estas violaciones se producen porque, a su juicio:

1. Nunca se surtió un procedimiento administrativo contra la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, por la supuesta simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la

**Caja de Seguro Social**, por lo que estima que al modificarse el acto impugnado, en lo que corresponde a la eliminación de la sanción por la subdeclaración en la planilla de pagos, no se tomaron en consideración los planteamientos vertidos en el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, de ahí que supone que dicho acto administrativo fue emitido con prescindencia del debido proceso, principio que se fundamenta en que no se puede sancionar a ninguna persona, imponiendo un efecto jurídico a un hecho que no está previamente comprobado (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

2. El acto impugnado infringe el contenido del artículo 52 (numeral 4) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, porque considera que la sanción impuesta a la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, sin que previamente se determinara la presunta conducta antijurídica, dio como resultado que la actora no pudiera ejercer su derecho a ser oída, lo que resulta en detrimento de su derecho de defensa (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

3. Que la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, acusada de ilegal, infringe el contenido del artículo 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, porque la **Caja de Seguro Social** no surtió un proceso administrativo que culminara con una resolución debidamente ejecutoriada, con la finalidad de determinar las obligaciones pendientes de pago de la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, situación que se corrobora a través del acto impugnado, ya que la entidad demandada reconoce en el considerando de la misma, que nunca hubo simulación de actos jurídicos al dejar de declarar honorarios profesionales, vacaciones/honorarios profesionales y décimo tercer mes de honorarios profesionales, durante el periodo de enero 2008 a diciembre de 2012, situación que a su parecer constituye un reconocimiento tácito, ya que los rubros que se mencionan representan honorarios profesionales y no salarios sujetos a cotización de cuotas de seguro social (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la **Vista Número 577 de 05 de mayo de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la sociedad actora; ya que de acuerdo con las constancias procesales, previo a la emisión de la resolución administrativa que ocupa nuestra atención, el Departamento de Auditoría a Empresas de la **Caja de Seguro Social**, procedió a examinar las planillas internas de pago,



preelaboradas y otros documentos de contabilidad del periodo comprendido de enero 2008 a diciembre de 2012, de la sociedad **Repuestos Mundiales, S.A.**, para verificar las aportaciones de cuotas empleado-empendedor (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Como resultado de dicha investigación, el Departamento de Auditoría a Empresas, mediante el **Informe de Auditoría número DNAI-AE-PMÁ-IO-267-2013 de 20 de diciembre de 2013**, determinó que el empleador **Repuestos Mundiales, S.A.**, incurrió en omisiones en concepto de diferencia de salario, honorarios profesionales, vacaciones proporcionales/honorarios profesionales, décimo tercer mes de honorarios profesionales y décimo tercer mes de gasto de representación, los cuales se consideran parte del salario y que no fueron reportados a la **Caja de Seguro Social** para el pago de las cuotas empleado-empendedor (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, las omisiones establecidas a la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, a su vez generaron la imposición de sanciones por infracciones a la Ley Orgánica de la **Caja de Seguro Social** y sus reglamentos, por la subdeclaración en las planillas de pago durante el periodo de enero 2008 a diciembre de 2012, al declarar sumas inferiores a las efectivamente pagadas en concepto de diferencia de salario; y además, incurrió en la simulación de actos jurídicos al dejar de declarar honorarios profesionales, vacaciones proporcionales/honorarios profesionales y décimo tercer mes de honorarios profesionales, durante el mismo espacio de tiempo, para evadir las obligaciones con la entidad demandada, y otras infracciones a la Ley 51 de 2005, tal como se dejó plasmado en el **Informe de Auditoría número DNA-AE-PMÁ-IO-267-2013 de 20 de diciembre de 2013** (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

A criterio de este Despacho, la apoderada judicial de la empresa demandante al explicar la supuesta infracción de las normas legales previamente señaladas, no efectuó una verdadera confrontación entre el hecho generador de su pretensión y las normas que estima vulneradas; no obstante, tenemos a bien indicarle que la entidad de seguridad social, ciñó su actuación a los parámetros establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de la República y el artículo 8 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 que, de manera respectiva, establecen:

Constitución Política de la República

**“Artículo 26:..**

Los servidores públicos de trabajo, de **seguridad social** y de sanidad **pueden practicar**, previa identificación, visitas domiciliarias **o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las Leyes sociales y de salud pública** (Lo resaltado es nuestro).

Ley 51 de 27 de diciembre de 2005

**“Artículo 8: Inspección de lugares de trabajo y recaudación de información. La Caja de Seguro Social tiene facultad de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social, y de examinar sus libros de contabilidad, sus planillas, sus listas de pago, sus declaraciones de pagos a terceros y todos aquellos documentos que sean necesarios, para verificar y comprobar el pago de sueldos, salarios, honorarios y gastos de representación, así como el cumplimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones para con la Institución, tanto en materia de cotizaciones como de salud ocupacional.**

...

Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que ésta requiera, a efectos de determinar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, así como a dar las facilidades pertinentes para las inspecciones que sean necesarias.

La negativa de cumplir con esta obligación será sancionada de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.” (El resaltado es nuestro y lo subrayado corresponde al texto normativo).

Visto lo anterior, este Despacho advierte que la recurrente acude ante la Sala Tercera para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, emitida por el Director Nacional de Ingresos de la **Caja de Seguro Social**, por cuyo conducto se resolvió sancionar a la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, a pagar el monto de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) por la subdeclaración en las planillas de pago y la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la entidad demandada, de conformidad con lo establecido en los artículos 91, 101, 122 (numeral 2) y 128 de la Ley 51 de 2005 y los artículos 91 y 94 del Reglamento de Ingresos de la institución (Cfr. fojas 15-16 y reverso del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, la Procuraduría de la Administración observa que, la decisión de sancionar a la empresa demandante por infringir las normas vigentes en materia de seguridad social, se debió a lo establecido en el **Informe de Auditoría número DNA-AE-PMÁ-**



**IO-267-2013 de 20 de diciembre de 2013**, mediante el cual se justifica el monto de la condena impuesta a la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, que se detalla en el apartado anterior (Cfr. fojas 15-16 y reverso del expediente judicial).

En ese mismo sentido, vale la pena señalar que, a través del mencionado examen de auditoría se verificaron planillas internas de pago, preelaboradas y otros documentos de contabilidad del periodo comprendido de enero 2008 a diciembre de 2012 (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Según las constancias procesales, a través de los hallazgos obtenidos en el **Informe de Auditoría número DNA-AE-PMÁ-IO-267-2013 de 20 de diciembre de 2013**, se logró establecer que el empleador **Repuestos Mundiales, S.A.**, no realizó las siguientes obligaciones:

1. Que incurrió en la subdeclaración de las planillas de pago durante los meses de enero 2008 a diciembre de 2012, al declarar sumas inferiores a las efectivamente pagadas en concepto de diferencia de salario, que conlleva una sanción de tres mil balboas (B/.3,000.00);

2. Que además realizó la simulación de los actos jurídicos al dejar de declarar honorarios profesionales, vacaciones proporcionales/honorarios profesionales y décimo tercer mes de honorarios profesionales, durante el periodo de enero 2008 a diciembre de 2012, situación que conlleva una sanción de treinta mil balboas (B/.30,000.00) (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Igualmente consta en autos que, el informe de auditoría concluyó que el monto de la sanción por la subdeclaración de las planillas de pago y la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la **Caja de Seguro Social**, que le correspondía pagar a la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, era la suma de treinta y tres mil balboas (B/.33,000.00); sin embargo, el **Reglamento General de Ingresos** en el artículo 99 señala que, en caso que el empleador cometa varias faltas y se haga acreedor de diversas sanciones, la cantidad total de la misma no podrá superar la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), de ahí que esta fue la **cuantía que finalmente le fue aplicado a la recurrente** (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente mencionado, la Procuraduría de la Administración observa que en la parte motiva de la **Resolución DINAI 931-2016 de 01 de junio de 2016**, que resuelve el recurso de reconsideración, el Subdirector Nacional de Ingresos de la entidad de seguridad social señala, "*Que el recurrente solicitó practicar pruebas de Inspección Ocular sobre los*

libros de contabilidad, registros y archivos de la empresa **REPUESTOS MUNDIALES, S.A.** Testimoniales de las personas Men Jim Mo, Ignacio Almengor y Samuel Miranda, aportó pruebas documentales como poder, certificado del Registro Público, Copia del Contrato de Servicios Especiales de Vigilancia Policial (Puesto Fijo) entre la Policía Nacional y la empresa de fecha 28 de marzo de 2011, así como también solicita prueba de oficio ante la Dirección General de la Policía Nacional para que se certifique si se celebró contrato de servicios especiales de vigilancia; (f.48 y 49)." Adicionalmente se indica "Que en atención a las pruebas aducidas y solicitadas, se emite Providencia el 10 de septiembre de 2015, con la cual se accede a la práctica de las pruebas aducidas y se ordena la ejecución de dicha diligencia, siendo notificada el 7 de octubre de 2015; (f.69)" (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, en la parte motiva de la **Resolución DINAI 931-2016 de 01 de junio de 2016**, que resuelve el recurso de reconsideración se señala lo que a seguidas se cita:

"Que evaluados los argumentos del recurrente y practicada las pruebas periciales solicitadas se pudo comprobar las variaciones en las omisiones incurridas por el empleador, detectadas en la investigación de auditoría realizada por el Departamento de Auditoría de Empresas, por consiguiente, mediante Informe AE-PMÁ-M-148-2016 del 25 de abril de 2015, con sustento en los informes periciales antes detallados, se concluye lo siguiente:

'...se determinó desestimar los montos que se comprobó mediante pruebas, que las diferencias de salarios que estaban reportadas y se consideró también rebajar parcialmente el concepto de honorarios profesionales. Por tanto, le comunicamos que las nuevas omisiones ascienden a la suma de B/.78,606.59 (setenta y ocho mil seiscientos seis balboas con cincuenta y nueve centésimos), lo que originó un nuevo monto a pagar, sin incluir los interés de B/.20,174.20 (veinte mil ciento setenta y cuatro balboas con veinte centésimos), tal como se muestran en los nuevos anexos 1-A y 2-A, que adjuntamos, ver fojas 77 a la 81 y la 423 del expediente.

...después de efectuar los ajustes en los anexos 2-A, se establece un nuevo monto en la sanción que se solicita a este empleador, porque la suma varío a B/.15,000.00 (quince mil balboas con 00/100). Para tal efecto, presentamos el anexo B, según foja 83).

Que como consecuencia de la modificación de las sumas omitidas, el Departamento de Auditoría a Empresas en el Informe de Auditoría número DNAI-AE-PMÁ-IS-284-2013 de 20 de diciembre de



2013 varía el cuadro de Sanciones eliminando la sanción por subdeclaración en las planillas de pago y deja establecido en el Anexo B, aplicar por Simulación de Actos Jurídicos para Evadir las Obligaciones con la Caja de Seguro Social, según el monto dejado de pagar en virtud del acto simulado fue de B/.15,326.71, lo que genera una sanción inicial de B/.5,000.00, a la cual se le adiciona un 100% por tratarse de 31 empleados afectados y 50% por haber incurrido en esta conducta durante 60 meses;" (El énfasis es nuestro) (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En consecuencia, resulta más que evidente que la empresa **Repuestos Mundiales, S.A.**, durante el periodo auditado; es decir, enero de 2008 a diciembre de 2012, dejó de pagar la suma de quince mil trescientos veintiséis balboas con setenta y un centavos (B/.15,326.71), en virtud de acto simulado, de ahí que fue sancionada con el monto de quince mil balboas (B/.15,000.00), al cual se le adiciona un cien por ciento (100%) por tratarse de treinta y un (31) empleados afectados y un cincuenta por ciento (50%) por haber incurrido en esta conducta durante sesenta (60) meses, por lo que tomando en consideración el tiempo transcurrido y la cantidad de personal perjudicado, se aplicó la sanción conforme lo disponen los artículos 91 y 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y 94 del Reglamento General de Ingresos que se encontraba vigente a la fecha en que se dieron los hechos (Cfr. fojas 17-19 y reverso del expediente judicial).

Las referidas disposiciones establecen lo siguiente:

**“Artículo 91. Pago de cuotas sobre los salarios.** Los empleados y empleadores deben pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo que establece esta Ley, sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado.

Para efectos de esta Ley y del Decreto de Gabinete 68 de 1970, sin perjuicio de la definición de salario contenida en el Código de Trabajo, se entenderá como salario o sueldo toda remuneración sin excepción, en dinero o especie, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de sus servicios o con ocasión de estos, incluyendo:

1. Las comisiones.
2. Las vacaciones.
3. Las bonificaciones.
4. Las dietas, siempre que sean recurrentes y que excedan el veinticinco por ciento (25%) de un mes de salario. En caso de exceder el porcentaje anterior, tales excedentes serán considerados salarios.
5. Las primas de producción, siempre que excedan el cincuenta por ciento (50%) de un mes de salario.

6. Los gastos de representación de los trabajadores del sector público y privado a partir del 1 de enero de 2006 para ambos sectores. Tales gastos de representación se gravarán con la siguiente gradualidad:

- a. Desde 1 de julio de 2006, el veinticinco por ciento (25%) de la totalidad de los gastos de representación.
- b. Desde el 1 de julio de 2008, el cincuenta y cinco por ciento (55%) de la totalidad de los gastos de representación.
- c. Del 1 de julio de 2010 en adelante, el ciento por ciento (100%).”

**“Artículo 128. Simulación de actos jurídicos. Se sancionará con multa de mil balboas (B/.1,000.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), de conformidad con la gravedad y efectos económicos de la falta, la simulación de actos jurídicos que tengan el objeto de evadir el cumplimiento de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social. En estos casos, se atenderá a la realidad de la relación y no a la formalidad del acto.**

Igual sanción se aplicará a quien mediante el pago de viáticos, primas de producción, dietas u otro ardid, incluyendo la subdeclaración, oculte, disimule o encubra el pago de salarios u honorarios con el objeto de evadir el cumplimiento de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social.” (El destacado es nuestro).

**“Artículo 94. Simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la Caja de Seguro Social.**

De conformidad con el artículo 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y lo dispuesto en el Título XI de este reglamento, el monto de la sanción a imponer será de B/.1,000.00 hasta B/.25,000.00.

A efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, se tomará en cuenta: (i) las sumas evadidas o dejadas de pagar en virtud del acto simulado, (ii) la gravedad de la falta en atención al tiempo transcurrido desde que nació la obligación; y (iii) el número de empleados dejados de afiliar, cuando aplique, así:

SI EL MONTO OBJETO DE LA SANCIÓN ES:	MONTO DE LA SANCIÓN
Menos de B/.5,000.00	B/.1,000.00
De B/.5,000.00 a B/.10,000.00	B/.2,500.00
De B/.10,000.00 a B/.20,000.00	B/.5,000.00
De B/.20,000.00 a B/.30,000.00	B/.10,000.00
De B/.30,000.00 a B/.40,000.00	B/.15,000.00
De B/.40,000.00 a B/.50,000.00	B/.20,000.00
Más de B/.50,000.00	B/.25,000.00



Adicionalmente y para efectos de establecer el monto total de la sanción correspondiente por esta falta, la Caja de Seguro Social considerará el número de empleados afectados o involucrados en el acto de simulación. Para ello, las sumas indicadas en el cuadro anterior, se verán incrementadas de la siguiente forma:

NÚMERO DE EMPLEADOS AFECTADOS O INVOLUCRADOS	% ADICIONAL
De 1 a 3 empleados	10% de la multa impuesta
De 3 a 5 empleados	20% de la multa impuesta
De 5 a 10 empleados	50% de la multa impuesta
Más de 10 empleados	100% de la multa impuesta

Si adicionalmente, en el caso de empleadores, se constata que la conducta se venía realizando en el tiempo, y en virtud de la gravedad de esta falta, el monto de las sanciones que resulten de aplicar los montos indicados en los dos cuadros anteriores se verán incrementados, según lo siguiente:

INCURRIR EN SIMULACIÓN DE ACTOS JURIDICOS	% ADICIONAL
Durante un periodo de 1 a 3 meses	5% de la multa impuesta
Entre 3 y 6 meses	10% de la multa impuesta
Entre 6 y 12 meses	150% de la multa impuesta
Entre 1 año y 2 años	20% de la multa impuesta
Entre 2 año y 3 años	30% de la multa impuesta
Entre 3 año y 4 años	40% de la multa impuesta
Entre 4 año y 5 años	50% de la multa impuesta
Por más de 5 años	100% de la multa impuesta

En el caso de los independientes contribuyentes, a efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, sólo se tomara en cuenta el monto que resulte de aplicar la tabla relativa al monto

objeto de la simulación y el tiempo transcurrido.” (Cfr. fojas 70 y 71 de la Gaceta Oficial 25,556 de 31 de mayo de 2006)

Sobre este aspecto, este Despacho considera pertinente dejar consignado que al emitir la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, la entidad demandada cumplió con lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias de la Caja de Seguro Social para efectos del trámite administrativo que culminó con la imposición de la multa; situación que en definitiva conllevó a que el empleador **Repuestos Mundiales, S.A.**, fuera condenado al pago de la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) por la subdeclaración en las planillas de pago y la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la entidad demandada; situación que corrobora, que la empresa demandante primero, incurrió en la falta durante el periodo auditado comprendido de enero 2008 a diciembre de 2012, y posteriormente, se le aplicó la sanción; de ahí que el argumento esgrimido por la accionante, en el sentido que no podía ser sancionada, imponiendo un efecto jurídico a un hecho que no está previamente comprobado, carece de asidero jurídico (Cfr. fojas 15-16 y reverso del expediente judicial).

Explicado lo anterior, debemos manifestar que la decisión emitida por la **Caja de Seguro Social** fue impugnada por el empleador **Repuestos Mundiales, S.A.**, momento procesal donde tuvo la oportunidad de aducir, practicar y que se valoraran las pruebas que constan en el expediente administrativo sancionador; además se le permitió el contradictorio, lo que trajo como resultado que **se emitiera la Resolución DINAI 931-2016 de 01 de junio de 2016, que modificó la Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014, objeto de reparo, en el sentido de sancionarlo a pagar el monto de quince mil balboas (B/.15,000.00) por la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la institución demandada**, de conformidad con lo establecido en los artículos 91 y 128 de la Ley 51 de 2005 y el artículo 94 del Reglamento de Ingresos; por lo que contrario a lo expuesto por la demandante, este Despacho es de opinión que, una vez se emitió el acto acusado de ilegal, se procedió a notificar personalmente a la recurrente, quien presentó los recursos legales que se establecen en los procesos administrativos, y tal hecho se encuentra plenamente acreditado en las constancias procesales; de ahí que se evidencia que la institución de seguridad social, sí



cumplió con el debido proceso legal, respetando su derecho de defensa, de acuerdo a lo señalado en la Ley No.38 de 2000; así como las demás normas legales y reglamentarias sobre la materia.

Así mismo aparece registrado en autos, que debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la actora **Repuestos Mundiales, S.A.**, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera con el objeto de impugnar la **Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, y sus actos modificatorio y confirmatorio, mediante el correspondiente recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, con lo cual la demandante tendrá la oportunidad procesal de demostrar su pretensión (Cfr. fojas 2-13 del expediente judicial).

Finalmente, estimamos pertinente señalar que dentro de las disposiciones que si bien, la parte actora incluyó el artículo 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 Orgánica de la **Caja de Seguro Social**, como norma infringida por considerar que el acto acusado de ilegal, se sustenta en un criterio contrario a la normativa que regula la materia de seguridad social, ya que a su parecer la institución demandada reconoció tácitamente que los rubros que se mencionan representan honorarios profesionales y no salarios sujetos a cotización de cuotas de seguro social; lo cierto es que, en este caso, es posible apreciar que la entidad adoptó una conducta acorde con sus obligaciones y que fuera la más beneficiosa para la recurrente, situación que debe resaltar el criterio de servicio público que debe imperar en todas las actuaciones de la Administración por encima de las condiciones formalistas, ya que aun cuando el informe de auditoría determinó, primero que le correspondía a la recurrente como sanción un monto total de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) por la subdeclaración en las planillas de pago y la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la **Caja de Seguro Social**.

Por otro lado, igualmente se modificó el acto impugnado, a través de la Resolución DINAI 931-2016 de 01 de junio de 2016, en el sentido de sancionar al empleador **Repuestos Mundiales, S.A.**, solamente a pagar a la institución demandada el monto de quince mil balboas (B/.15,000.00), por la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con el ente de seguridad social, de conformidad con lo establecido en los artículos 91 y 128 de la Ley 51 de 2005 y el artículo 94 del Reglamento de Ingresos (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

En un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción como el que se analiza, la Sala Tercera se pronunció sobre este tema, por lo que consideramos pertinente reproducir a continuación el criterio expresado por el Tribunal en la Sentencia de 17 de noviembre de 2016:

#### “DECISIÓN DE LA SALA

Una vez revisado el presente proceso y luego de haberse cumplido con . todas las etapas procesales, nos corresponde resolver la presente causa, previas las siguientes consideraciones.

El Licenciado Carlos J. Pinto, actuando en su condición de apoderado judicial de la sociedad Würth Centroamérica, S.A., ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare que es nula, por ilegal, la Resolución DINAI No.444-2013 de 12 de abril de 2013, emitida por la Directora Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social y para que se hagan otras declaraciones.

A fin de determinar si el acto impugnado es violatorio de las normas señaladas en la demanda y luego de visto los argumentos principales tanto de la parte actora la sociedad Würth Centroamérica, S.A., la institución demandada.

Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social y la opinión de la Procuraduría de la Administración, pasaremos a hacer una revisión y análisis de los elementos probatorios allegados al proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón a la demandante.

Observa la Sala, que mediante Nota DNAI-AE-PMÁ-CP-540-2012 de fecha 28 de agosto de 2012, la Subdirectora Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social le comunicó a la sociedad demandante que de conformidad con lo que determinan las normas contenidas en la Ley 51, Orgánica de dicha institución, específicamente en el artículo 81 se realizaría una auditoría relacionada l con el cumplimiento del pago de sus obligaciones como empleador.

Mediante Nota AE-PMÁ-N-532-2012 de 3 de diciembre de 2012, la entidad demandada le comunicó a la demandante que en reunión de cierre de auditoria se detectaron omisiones en el período de enero de 2007 a diciembre de 2011, las cuales ascendían a la suma de B/.35,946.62, en conceptos de B/251.61 de salario en especie (luz) y B/. l ,562.20 Honorarios Profesionales.

La sociedad demandante se opuso a la nota antes referida, lo que originó la emisión por parte de la entidad demandada de la Nota AE-PMÁ-N-642-2012 de 31 de diciembre de 2012, mediante la cual se le comunica a la demandante que se mantendría las omisiones que se determinaron en la auditorías y que fueron objetadas en el descargo, porque no se presentaron documentos que desvirtuaran lo detectado en las



referidas auditorias; y que no obstante a lo anterior, una vez se le notificará la resolución de condena, podrá hacer uso de los recursos que le confiere la ley.

Posteriormente y luego de haberse emitido el informe de Auditoria No. DNAI-AE-PMÁ-IO-221-2012 de 31 de diciembre de 2012, la autoridad demandada emitió la **Resolución No.063-2013 de fecha 28 de marzo de 2013, mediante la cual condenó a la demandante a pagar la suma de B/.35,946.62, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, multas y recargos de ley; decisión que fue recurrida por la empresa sancionada a través de recurso de reconsideración, lo que produjo la emisión de la Resolución No.0082014 de 27 de enero de 2014, que modificó la resolución recurrida y en su lugar ordenó que la empresa debería pagar la suma de B/.32,348.82, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, multas y recargos de ley.** La decisión de modificar el monto original se sustentó en el hecho que en el detalle de la cuenta de honorarios profesionales de los años 2007 al 2011, se remuneró bajo el concepto de Servicios Profesionales a las señoras Benita González (personal de limpieza) y Maivis González (asistente de informática), en ambos casos se pudo comprobar por medio de Ampliación al informe de auditoría de 12 de diciembre de 2013 que las señora Benita González no tenía horario de trabajo y realizaba bajo su discreción el servicio de limpieza de las oficinas y la joven Maivis González, realizaba una práctica profesional durante el periodo inicialmente alcanzado, **por lo que se realizó un ajuste lo que disminuía la cuantía de la condena recurrida en el monto que fue modificado.**

Consta en el expediente administrativo que la empresa demandante presentó oportunamente recurso de apelación en contra de la decisión antes referida, el cual fue resuelto mediante Resolución No.49,041-2015-J. D, de 31 de marzo de 2015, decidiendo confirmar la Resolución No.063-2013 de 28 de marzo de 2013 mantenida por la Resolución No.008-2014 de 27 de enero de 2014.

Así las cosas, pasaremos a hacer un análisis de las normas consideradas infringidas por el acto impugnado para determinar así su legalidad o ilegalidad.

En primer lugar, consideramos que el acto demandado no infringe el artículo 8 de la Ley 51 de 2005, ya que de las constancias del proceso ha quedado demostrado que luego de la auditoría realizada y posteriormente mediante la Ampliación al informe de auditoría las únicas personas que deberían ser excluidas eran la señora Benita González la joven Maivis González, **por lo cual se decidió modificar el monto de la condena impuesta a la empresa, sin embargo el resto de las omisiones detectadas no fueron desacreditadas por la empresa demandante.**

Por otro lado consideramos importante manifestar que en el informe pericial presentado por el Perito Manuel Antonio Mina Sánchez, este señala que la condición y situación de las señoras Benita González y Maivis González se define en memorando del 12 de diciembre de 2013 emitida en la Caja de Seguro notificando que las mismas serian rebajadas de las omisiones surgidas inicialmente; sin embargo, en cuanto a la señora María Paz Loizaga, los documentos examinados en el expediente no son suficientes para determinar la condición y situación en la empresa.

En el informe pericial elaborado por la Licenciada Diana Julissa Ruiz Barrientos, se señala que debe ser objeto de alcance los montos que se dejaron de percibir por Servicios Profesionales prestados por la señora María Paz de Loizaga, desde los años 2009 al 2011, pues ella no emitió ninguna factura por servicios profesionales a nombre de la empresa demandante y además porque se vio claramente que existen cualidades como la subordinación jurídica y dependencia económica y su condición de extranjera en ese momento sin status migratorio no exonera al empleador de la afiliación de un colaborador, en la planilla de la Caja de Seguro Social, esto lo contempla los artículos 90, 91, 77 y 78 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

También señala la perito que al señor Oscar Escalada se le realizaron pagos en especie desde el año 2007 al 2011, pagándole agua y luz; y que en el Reglamento de Salario en su artículo 3, 4 literal e, se define claramente que son O considerados salarios en especie tanto el agua y la electricidad por lo tanto está sujeto a retenciones.

**Los hechos manifestados en los párrafos anteriores, permiten a la Sala determinar que tampoco se infringe el artículo 91 de la Ley 51 de 2005, ya que de acuerdo a las constancias del proceso no se logró desacreditar el hecho que las omisiones en las que se sustenta el acto impugnado para decretar la condena a la demandante no son ciertos y quedó demostrado que sí se dieron ciertas omisiones por la empresa demandante; a excepción de la condición y situación de señora Benita González y la joven Maivis González, que fueron tomadas en cuenta para hacer el ajuste correspondiente en la segunda instancia.**

Por otra parte y en cuanto a la infracción del artículo 62 del Código de Trabajo, tampoco se encontró infracción alguna a dicha norma por parte del acto demandado, toda vez que como señaláramos anteriormente, la parte demandante no logró demostrar que las omisiones manifestadas por la autoridad demandada eran infundadas; por el contrario de acuerdo a los informes periciales realizados, sí existió dependencia económica y subordinación jurídica, lo que implica que el acto demandado no infringe la norma antes señalada.

**En cuanto a la infracción del artículo 34 y 48 de la Ley 38 de 2000, debemos señalar que dichas normas no han sido infringidas por el acto demandado, debido a que en**



todo momento la parte demandante tuvo conocimiento del procedimiento que se estaba llevando a cabo, el cual inicia con la emisión y comunicación a la demandante de la Nota DNAI-AE-PMÁ-CP-5402012 de fecha 28 de agosto de 2012, por medio de la cual Subdirectora Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social le comunica que de conformidad con lo que determinan las normas contenidas en la Ley 51, Orgánica de dicha institución, específicamente en el artículo 8, se realizaría una auditoría relacionada con el cumplimiento del pago de sus obligaciones como empleador.

De igual manera se puede observar que en todo momento se le dio la oportunidad de participar y comparecer al proceso administrativo, lo cual aprovecho oportunamente presentando sus objeciones al informe de auditoría realizado; así como con la presentación de los diferentes mecanismos de impugnación con los que contaba en la esfera administrativa para hacer valer sus derechos, por lo que no se infringe de ninguna manera con la actuación de la entidad demandada las normas señaladas por la parte actora.

En atención a lo antes expuesto, considera la Sala que en el presente proceso no emergen los elementos de juicios necesarios para estimar probados los cargos de ilegalidad señalados por la parte demandante, por lo que procederá a declarar que no son ilegales las resoluciones impugnadas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución DINA No.444-2013 de 12 de abril de 2013, emitida por la Directora Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios, así como niega las demás pretensiones." (El destacado es nuestro)

En consecuencia, la decisión adoptada por el Director Nacional de Ingresos de la **Caja de Seguro Social**, al momento de emitir el acto administrativo acusado, fue conforme a Derecho, puesto que, de acuerdo con lo que se desprende de lo que consta en autos, la sociedad **Repuestos Mundiales, S.A.**, incurrió en una conducta que vulnera la normativa que regula la materia, dando lugar a que la entidad demandada procediera a dictar la resolución impugnada.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas N° 508 de 18 de octubre de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles a fojas

14, 15 a 16, 17 a 19, 20 a 22 y 23 del expediente judicial, y además el cuadernillo de 475 fojas que adjuntó con su demanda.

En este escenario, es importante destacar que la Sala Tercera, también admitió la prueba documental aducida por este Despacho y por la actora, que consiste en la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la causa que se analiza.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que el Director Nacional de Ingresos de la **Caja de Seguro Social**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la sociedad **Repuestos Mundiales, S.A.**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).



Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables**, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la accionante**, pues es a ésta a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que la recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DINAI 947-2014 de 19 de junio de 2014**, emitida por el Director Nacional de Ingresos de la **Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General