

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 396

Panamá, 8 de junio de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Hernán Hernández Obaldía, actuando en nombre y representación de la sociedad **National Shipping Adjuster, Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2549-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por la **Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, su acto modificatorio y confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a **National Shipping Adjuster, Inc.**, en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2549-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se condenó a la recurrente con el monto de cuarenta mil doscientos sesenta balboas con treinta y tres centésimos (B/.40,260.33) en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, multas y recargos de ley, sumas dejadas de pagar durante el periodo comprendido de enero de 2010 a diciembre de 2014, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Tal como lo indicamos en aquel momento procesal, se tiene que la accionante incurrió en infracciones a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, razón por la que se justifica la aplicación de la sanción impuesta, conforme a lo establecido en los artículos 8, 90, 91 y 124 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, en concordancia con los artículos 77, 97 y 106 del Reglamento General de Ingresos de la entidad demandada, aprobado mediante la Resolución 38,788-2006-JD de 30 de mayo de 2006, **tal cual se encontraba vigente al momento de los hechos**; normas cuyo tenor es el siguiente:

Ley 51 de 2005

“Artículo 8. Inspección de lugares de trabajo y recaudación de información. **La Caja de Seguro Social tiene la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social, y de examinar sus libros de contabilidad, sus planillas, sus listas de pago, sus 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.**” (Lo resaltado es nuestro).

“Artículo 90. Obligación del empleador de deducir cuotas. Los empleadores, al pagar el salario o sueldo a sus empleados, estarán obligados a deducir las cuotas que estos deban satisfacer de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, junto con el aporte del empleador, a entregar a la Caja de Seguro Social, el monto de estas, así como los impuestos nacionales deducidos y retenidos a sus empleados, dentro del mes siguiente al que correspondan, según las fechas que se establezcan en el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva.

El empleador que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá del pago de sus cuotas y las del empleado, sin perjuicio de las acciones penales que puedan ejercer la Caja de Seguro Social...”

“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.”

“Artículo 124. La mora en el pago de cuotas. Las cuotas a que se refiere esta Ley deben ser pagadas mensualmente, dentro de los plazos que determine el reglamento que al efecto dice la Junta Directiva.

La mora en el pago de la totalidad o de una parte del monto de las cuotas adeudadas, causara las sanciones siguientes:
 ...”

Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

Artículo 77. Faltas a este Título.

A los empleadores que se le apliquen los diferentes sistemas de planillas, estarán sujetos a las siguientes sanciones:

1. Toda planilla presentada fuera del periodo de cambios, causará una sanción para el empleador, equivalente al 5% de la cuota empleado empleador. En caso de error por parte de la Institución o por situaciones extremas, casos fortuito o de fuerza mayor, debidamente comprobados por parte de los empleadores, la Dirección General o en quien delegue la función, estará facultada para analizar el caso y de ser procedente la petición, podrá dejar sin efecto la aplicación de esta multa.
2. La no presentación de la planilla, causará una sanción equivalente al diez por ciento (10%) de cuota empleado empleador.
3. Las planillas complementarias o adicionales, se le aplicará una multa por ‘Presentación Tardía’, equivalente al 5% de la cuota empleado empleador del concepto seguro social.”

“Artículo 97. Comprobación de infracciones.

Las infracciones a la Ley 51 del 27 de diciembre de 2005, serán comprobadas por la Caja de Seguro Social, **en virtud de inspecciones**, por denuncia de parte interesada y/o **auditoría**. (Lo resaltado es de este Despacho).

“Artículo 106. Inicio y aplicación de la Ley 51 de 2005 en caso de mora.

La mora en el pago de la totalidad o de una parte del monto de la cuota empleado empleador, a partir del mes cuota de noviembre de 2005, siendo que su pago se realiza en el mes cuota enero de 2006, causará los recargos e intereses que se establecen en el artículo 124 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, de la forma siguiente:

...”

Sobre este punto, advertimos que la decisión adoptada por el Sub Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social fue producto de una investigación llevada a cabo a

la ahora recurrente, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; en concordancia con el artículo 26 de la Constitución Política de Panamá, a fin de **verificar el cumplimiento del pago de las obligaciones del empleador National Shipping Adjuster, Inc.**, para lo cual la entidad designó a los auditores correspondientes (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En ese contexto, indicamos que la Caja de Seguro Social comunicó a la actora, **National Shipping Adjuster, Inc.**, que la auditoría a realizar involucraba el examen de los libros de contabilidad, planillas, comprobantes de pagos con sus respectivos soportes y demás documentos que fuesen necesarios para **comprobar y determinar la exactitud en el pago de las cuotas empleado-empendedor y demás retenciones concernientes al periodo de enero de 2010 a diciembre de 2014**; revisión cuyos resultados sirvieron de sustento para la emisión del Informe DNA-AE-PMA-IO-066-2015 de 10 de agosto de 2015, en el que se plasmaron omisiones en concepto de salarios, diferencias de salarios, comisiones, vacaciones proporcionales, prima de producción (vacaciones trabajadas, décimo tercer mes), honorarios profesionales, entre otros (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Lo anterior, conllevó a que se le impusiera una multa a la hoy accionante, misma que fue recurrida por esta última; por lo que, **en aras de garantizar que se valoraran los argumentos y pruebas aportadas por la demandante**, la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, por medio del Memorando DENL-M-2,365-2016 de 2 de septiembre de 2016, solicitó a la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social que se reevaluara el caso; actuación que dio lugar a que se modificara el monto de la multa impuesta a través de la Resolución 2549-15 de 2 de diciembre de 2015, acto objeto de reparo (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial).

Por otra parte, en aquel momento procesal advertimos que contrario a lo afirmado por el apoderado judicial de la accionante respecto a la producción de la prima, en las diligencias efectuadas por los auditores designados, se evidenció que las sumas que

correspondían a prima de producción, no tenían especificado en los contratos de trabajo la forma en que se ganarían las mismas, de ahí que **formaban parte del salario del trabajo, al igual que los pagos por honorarios profesionales**, razón por la cual sobre las mismas lo procedente por parte de la empresa recurrente era reportar a la Caja de Seguro Social las sumas correspondientes.

En adición, destacamos que la actora, **National Shipping Adjuster, Inc.**, infringió los presupuestos contenidos en los artículos 8 y 124 de la Ley 51 de 2005, conductas sancionables conforme a lo establecido en los artículos 77, 97 y 106 del Reglamento General de Ingresos, previamente citados, puesto que intentó efectuar pagos correspondientes al salario bajo modalidades o prestaciones distintas, por lo que las actuaciones desplegadas por la Caja de Seguro Social fueron conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, toda vez que quedó debidamente acreditado, las sumadas dejadas de pagar por la sociedad recurrente en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, más las multas y recargos de ley, durante el periodo comprendido de enero de 2010 hasta diciembre de 2014; omisión que no solo constituye una vulneración a las normas ya mencionadas, sino también atenta contra un derecho humano inalienable inherente a todo trabajador de contar con un sistema de protección social.

Finalmente, señalamos que en la vía gubernativa, a la recurrente, **National Shipping Adjuster, Inc.**, se le dio la oportunidad de presentar las pruebas que a bien tuviera, siendo este el motivo por el cual el monto de la multa fue modificado por la entidad demandada; sin embargo, aquellas no fueron suficientes para desvirtuar las razones por las cuales la institución de seguridad social dispuso sancionarla por medio de la resolución objeto de reparo; por lo que consideramos que el proceder de la Caja de Seguro Social fue cónsono con la actuación de la accionante y apegada a Derecho.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 48 de 27 de enero de 2020, por medio del cual se admitió a favor de la recurrente el certificado de persona jurídica de la

sociedad demandante; la copia autenticada de los actos administrativos impugnados; y la copia de los recursos de reconsideración y apelación presentados por la actora (Cfr. fojas 15-39 y 57 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió como prueba documental aducida por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

Sobre este punto, estimamos pertinente mencionar lo dispuesto en la Resolución 53,403-2019-J.D de 25 de junio de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, que en su parte medular indica lo siguiente:

“... ”

Que se evidenció que estas sumas fijas denominadas prima de producción, no tenían indicado en los contratos de trabajos examinados, la manera en cómo se ganarían, es decir, no se indicó cuáles eran los requisitos mínimos, objetivos, o metas a cumplir para recibirlas, solo se detalló que se pagarían quincenalmente, en conjunto con el salario; con lo cual los auditores concluyeron que no es prima de producción como se pretende sostener, sino por el contrario, que formaba parte del salario de los trabajadores, con el fin de reportar a la Caja de Seguro Social un salario inferior al obtenido;

Que en lo tocante a **los pagos por honorarios profesionales**, debemos advertir que en cuanto a la señora Jennifer González, que su trabajo estaba directamente relacionado a la actividad económica de la empresa y las labores que realizó antes y después de su inclusión en la planilla mecanizada fueron exactamente las mismas, por tanto **los auditores concluyeron que esos pagos constituyen salarios y por consiguiente, están sujetos al pago de cuotas;** con relación a la señora Karen De Toma, debemos sostener que durante la licencia de maternidad de la señora Jennifer González, realizó funciones administrativas y en consecuencia, debieron estar incluidas en el reporte de planillas;

Que en lo relacionado al punto del trabajador Manuel Cedeño, se hace necesario indicarle que **los auditores manifestaron que el prenombrado no presentó Declaración Jurada de Renta que demostrara que recibía ingresos de otras fuentes; más bien lo que resaltó fue que la única fuente de ingresos eran los pagos efectuados por el empleador NATIONAL SHIPPING ADJUSTER INC.,**

adicionalmente, que al momento de renunciar, recibió el pago de prestaciones por sus servicios brindados, ligados a la actividad económica de la empresa;

Que por menester de la Ley N°51 de 2005, es obligatorio que producto de la relación empleado-empleador, éstos últimos retengan las cuotas de los trabajadores, las cuales, junto a las aportadas por el patrono deberán ser entregadas a la Institución en el periodo que establece la supra citada ley.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Por lo anterior, debemos manifestar que las pruebas aportadas al proceso de ninguna manera logran desvirtuar la legalidad de la actuación desplegada por la Caja de Seguro Social; por consiguiente, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la accionante **no logró cumplir la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que ‘*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*’. (SOLANO SIERRA, Jairo

Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia- Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución 2549-15 de 2 de diciembre de 2015**, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, su acto modificatorio y confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Mohtenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 811-19