

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 729

Panamá, 7 de abril de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de demanda.**

**Expediente 869952021.**

El Licenciado José Félix Martín Rodríguez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Constructora Ruqisa S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI N° 045-2015 del 22 de enero de 2015, emitida por la **Subdirección Nacional 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la recurrente manifiesta que se infringen las siguientes normas:

A. El artículo 6 de la Ley 49 de 11 de septiembre de 2018, el cual indica que se concede moratoria en la Caja de Seguro Social, por el término de seis (6) meses para los empleadores que se encuentren morosos con la entidad al 30 de marzo de 2018, y acudan a cancelar sus obligaciones. La presente moratoria será con la finalidad de exonerar los montos adecuados en conceptos de multas, recargos e intereses, que se deban a la fecha de pago (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

B. Los artículos 9 y 10 del Código Civil, los cuales señalan respectivamente, cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu; y, las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social, procedió a examinar las planillas internas, preelaboradas (mecanizadas), comprobantes de pago selectivos y otros documentos de contabilidad del periodo comprendido del año 2009 al 2013 de la sociedad **Constructora Ruquisa, S.A.** (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Como resultado de dicha investigación, el Departamento de Auditoría a Empresas de la entidad demandada, mediante el Informe de Auditoría N°DNAI-AE-PMA-IO-132-2014 de 15 de octubre de 2014, determinó que el empleador **Constructora Ruquisa, S.A.**, incurrió en omisiones en concepto de salario, diferencia de salarios, gastos de representación, servicios ocasionales, honorarios profesionales, los cuales eran considerados parte del salario y que no fueron reportados a la Caja de Seguro Social para el pago de las cuotas empleado-empedor (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

De igual manera, a través del Informe de Auditoría N°DNAI-AE-PMA-IS-140-2014 de 15 de octubre de 2014, se determinó que las omisiones incurridas por la sociedad

**Constructora Ruqisa, S.A.**, generaron la imposición de sanciones por infracciones a la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y sus Reglamentos, por la no afiliación por parte de un empleador de sus empleados, la subdeclaración en las planillas de pago, negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador, la simulación de actos jurídicos y otras infracciones establecidas en los artículos 8, 87, 91, 121, 122 (numeral 2), 123, 128 y 129 de la Ley 51 de 2005; y los artículos 87, 91, 93, 94 y 95 del Reglamento General de Ingresos de la entidad, aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006 (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Tal como se desprende de la Resolución DINAI N°045-2015 de 22 de enero de 2015, objeto de controversia, las omisiones cometidas por el empleador **Constructora Ruqisa S.A.**, son las siguientes:

“Que el empleador **CONSTRUCTORA RUQUISA, S.A.**, no afilió en tiempo oportuno a uno (1) de sus empleados, durante el período de agosto de 2012, por lo que le corresponde una sanción según lo estipulado en los Artículos 87 y 121 de la Ley 51 de 2005 y el Artículo 87 del Reglamento General de Ingresos, por la suma de Cien balboas...

Que el empleador **CONSTRUCTORA RUQUISA, S.A.**, incurrió en la subdeclaración de las planillas de pago durante el periodo de marzo de 2012 a diciembre de 2013, al declarar sumas inferiores a las efectivamente pagadas en concepto de diferencia de salarios, gastos de representación y servicios ocasionales, por un monto de Cuarenta Un Mil Quinientos Treinta Balboas con 84/100 (B./41,530.84), por lo tanto corresponde una sanción de acuerdo a lo establecido en el Artículo 122 numeral 2 de la Ley 51 de 2005 y el Artículo 91 del Reglamento General de Ingresos, por la suma de Cuarenta Mil Balboas (B./40,000.00)...

Que además incurrió en la simulación de actos jurídicos al dejar de declarar honorarios profesionales, durante el período de enero de 2011 a diciembre de 2013, por el monto de Treinta y Siete Mil Ciento Veinte Balboas con 00/100 (B./37,120.00), por lo tanto le corresponde una sanción de acuerdo a lo establecido en el artículo 128 de la Ley 51 de 2005 y el Artículo 94 del Reglamento General de Ingresos, por la suma de Veintiún Mil Cuatrocientos Cincuenta Balboas (B/21,450.00) ...

Que **CONSTRUCTORA RUQUISA, S.A.**, no suministró listas de pagos-comprobantes de pago de 2011, documentos necesarios para la determinación de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social, por lo que corresponde una sanción, conforme lo dispuesto en el Artículo 123 de la Ley 51 de 2005 y el Artículo 93 del Reglamento General de Ingresos, por la suma de Treinta Balboas (B./30.00) ...

Que el empleador también incurrió en Otras Infracciones a la Ley 51 de 2005, en concepto de salarios y gastos de representación durante el

periodo de enero de 2012 a noviembre de 2013, por un monto de Treinta y Cinco Mil Setenta y Un Balboas con 97/100 (B/.35,171.97), por lo tanto le corresponde una sanción de acuerdo a lo establecido en el Artículo 129 de la Ley 51 de 2005 y el Artículo 95 del Reglamento General de Ingresos, por la suma de Cien Balboas (B/.100.00)...”(Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Visto lo anterior, se determinó que el empleador **Constructora Ruquisa, S.A.**, adeudaba a la institución demandada por la no afiliación por parte de un empleador de sus empleados; la subdeclaración en las planillas de pago; la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la Caja de Seguro Social; la negativa a suministrar información para determinación de las cuotas empleado-empedor y otras infracciones a la Ley Orgánica, cuarenta y un mil seiscientos noventa balboas (B/.41,690.00), excediendo la suma máxima permitida para este tipo de faltas; sin embargo, le corresponde pagar el monto de **veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), en concepto de sanción**, debido a que tal como lo establece el artículo 129 de la Ley 51 de 2005, en concordancia con el artículo 99 del Reglamento General de Ingresos, aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, que en el caso que el empleador cometa varias faltas y se haga acreedor de varias sanciones, el total de las mismas, no podrá superar la cantidad antes mencionada (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Producto de lo anotado, el **Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, en ejercicio de las facultades que le fueron delegadas, emitió la **Resolución DINAI No.045-2015 de 22 de enero de 2015**, a través de la cual se sancionó a la sociedad **Constructora Ruquisa,S.A.**, a pagar la suma de **veinticinco mil balboas (B/.25,000.00)**, por las irregularidades ya descritas (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Contra el acto antes descrito, la interesada presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue contestado a través de la **Resolución DINAI No.01-2019 de 2 de enero de 2019**, la que mantuvo en todas sus partes la Resolución DINAI No.045-2015 de 22 de enero de 2015, la que le fue notificada al Licenciado José Félix Martín Rodríguez, abogado de la empresa, el 15 de mayo de 2019 (Cfr. fojas 24 a 26 y reverso del expediente judicial).

No obstante lo anterior, la sociedad **Constructora Ruqusa, S.A.**, acudió en grado de apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la cual emitió la **Resolución No.54,146-2020-J.D. de 29 de septiembre de 2020**, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el acto original; pronunciamiento que le fue notificado el 6 de julio de 2021, al abogado de la accionante (Cfr. fojas 31 a 33 y reverso del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa en la forma antes prevista, la empresa **Constructora Ruqusa, S.A.**, a través de su apoderado judicial interpuso el 6 de septiembre de 2021, ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nula, por ilegal, la resolución impugnada, y sus actos confirmatorios, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se deje sin efecto la multa que se le impuso por la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) (Cfr. fojas 4- 5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial de la accionante alega que la **Resolución DINAI No.045-2015 de 22 de enero de 2015**, infringe el contenido del artículo 6 de la Ley 49 de 11 de septiembre de 2018, toda vez que se ha omitido la aplicación de este texto a la presente controversia, pues la norma en mención no hace una distinción del concepto de multa sino que se refiere ampliamente al mismo, en ese sentido debe entenderse que toda multa que se hubiese aplicado al empleador, producto del incumplimiento de sus obligaciones con la Caja de Seguro Social, quedaba exonerada si el mismo se acogía a la moratoria y pagaba lo adeudado, menos recargo e intereses (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

De igual forma indica, quien representa a la accionante que, el acto impugnado viola los artículos 9 y 10 del Código Civil, ya que para confirmar en todas sus partes la resolución objeto de este recurso de plena jurisdicción, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, le dio distintas connotaciones jurídicas, a lo que la Ley 49 de 2018, categóricamente califica como multa; y que cuando la norma se refiere a la exoneración de multa, lo hace de una manera general, puesto que el texto no excluye ninguna categoría de

multa o sanción para el empleador, por lo que pretender un escenario diferente, significa ir más allá del sentido natural y obvio de las palabras (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

A criterio de este Despacho, el apoderado judicial de la empresa demandante al explicar la supuesta infracción de las disposiciones 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 demandada 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).

En ese orden de ideas, este Despacho advierte que la recurrente acude ante la Sala Tercera para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DINAI N°045-2015 de 22 de**

enero de 2015, emitida por el **Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, por cuyo conducto se resolvió sancionar a **Constructora Ruquiza, S.A.**, a pagar la suma de **veinticinco mil balboas (B/.25,000.00)**, por la no filiación de parte del empleador a sus empleados; la subdeclaración en las planillas de pago; la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la entidad demandada; la negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador; y por otras infracciones a la Ley 51 de 2005, Orgánica de la institución, con fundamento en los artículos 8, 87, 91, 121, 122 (numeral 2), 123, 128 y 129 de esa excepta legal; y los artículos 87, 91, 93, 94 y 95 del Reglamento General de Ingresos de la entidad aprobado por aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, vigente al momento en que ocurrieron las faltas (Cfr. fojas 3-12 del expediente judicial).

Según se desprende del expediente judicial, 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 DNAI-AE-PMÁ-IS-140-2014 de 15 de octubre de 2014**, en el que quedó acreditado las faltas detalladas en el párrafo anterior, lo que trajo como consecuencia el monto impuesto a la Sociedad **Constructora Ruquiza, S.A.**, es decir de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), en concepto de sanción (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, vale la pena señalar como lo hemos mencionado en líneas anteriores que a través del mencionado examen de auditoría se reflejó que el empleador **Constructora Ruquiza, S.A.** no afilió en tiempo oportuno a uno (1) de sus empleados, en el mes de agosto de 2012; incurrió en la subdeclaración de las planillas de pago durante el período de marzo de 2012 a diciembre de 2013, al declarar sumas inferiores a las efectivamente pagadas en concepto de diferencia de salarios, gastos de representación y servicios ocasionales, por una suma de cuarenta un mil quinientos treinta balboas con ochenta y cuatro centésimos (B./41,530.84), de igual manera incurrió en la simulación de actos jurídicos al dejar de declarar honorarios profesionales, durante el período de enero de 2011 a diciembre de 2013, por la cuantía de treinta y siete mil ciento veinte balboas con

00/100 (B/.37,120.00); no suministró listas de pagos-comprobantes del año 2011, documentos necesarios para la determinación de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social; y por último incurrió en otras infracciones a la Ley 51 de 2005, correspondiente a salarios y gastos de representación durante el lapso de enero de 2012 a noviembre de 2013, por una cuantía de treinta y cinco mil ciento setenta y un balboas con noventa y siete centésimos (B/.35,171.97) (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

En ese sentido, por las faltas arribas descritas, el empleador **Constructora Ruquiza, S.A. fue sancionado con la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00)**, por haber infringido los artículos 8, 87, 91, 121, 122 (numeral 2), 123, 128 y 129 de la Ley 51 de 2005; y los artículos 87, 91, 93, 94 y 95 del Reglamento General de Ingresos aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, que se encontraba vigente a la fecha en que se dieron los hechos (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

1. Las referidas disposiciones de la Ley 51 de 2005, establecen lo siguiente:

“**Artículo 87. Inscripción y afiliación.** Es deber de toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, que opere en el territorio nacional, inscribirse en la Caja de Seguro Social como empleador dentro de los primeros seis días hábiles de inicio de operaciones, cuando utilice los servicios de un empleado o aprendiz en virtud de un contrato de trabajo expreso o tácito, mediante el pago de un sueldo o salario.

**De igual forma, es obligación de todo empleador verificar la afiliación de sus empleados, sean nacionales o extranjeros, a la Caja de Seguro Social, en el momento que ingresan a su servicio.**

**Si el empleado no estuviere afiliado, será responsabilidad del empleador, dentro de los primeros seis días hábiles, contados a partir de su ingreso, afiliarlo al régimen de la Caja de Seguro Social. El empleador quedará eximido de responsabilidad si el empleado ya estuviere afiliado, pero deberá declarar los datos generales de este a la Caja de Seguro Social dentro del mismo período.”** (El destacado es nuestro).

“**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%).”  
(El destacado es nuestro).

“**Artículo 121. Falta de inscripción y notificación. Será sancionado con una multa** de cien balboas (B/.100.00) hasta cinco mil balboas (B/.5,000.00) quien, **estando obligado y dentro de los plazos establecidos en esta Ley:**

1. **No se inscriba a sí mismo como empleador o no afilie a sus empleados.**

...” (El destacado es nuestro).

“**Artículo 122. Declaraciones falsas y subdeclaración. Se sancionará con una multa** desde trescientos balboas (B/.300.00) hasta veinte mil balboas (B/.20.000), sin perjuicio de la acción penal correspondiente, a:

2. **Los empleadores que hagan subdeclaraciones en sus planillas**, entendiéndose como tales la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social sobre dichos montos. En cuanto a la remuneración en especie, se estará sujeto a lo que dispone esta Ley y los reglamentos correspondientes.

“**Artículo 123: Negativa a suministrar información.** Se sancionará con una multa de cien balboas (B/.100.0) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), sin perjuicio de la acción penal correspondiente, al empleador que se niegue a proporcionar a las autoridades de la Caja de Seguro Social los datos necesarios y pertinentes que esta le solicite, para la determinación de las cuotas empleado-empleador.”

“**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.”**

“**Artículo 129. Sanción por infracciones a la Ley Orgánica y a sus reglamentos.** Las infracciones a las normas d esta Ley, que no tengas previstas sanciones específicas, será sancionas con multas desde cien balboas (B/100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00).

Para efectos de determinar el monto de cualesquiera de las sanciones contenidas en este Capítulo, la Caja de Seguro Social tomará en cuenta factores como los efectos económicos de la falta, el monto de las sumas evadidas o dejadas de pagar, el número de empleados afectados, la gravedad de la falta y a reincidencia.” (El destacado es nuestro).

**2. Las normas del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, vigente hasta el 10 de mayo de 2016, señalan lo que a seguidas se cita:**

**“Artículo 87. No afiliación por parte de un empleador a sus empleados.**

De conformidad con el artículo 121 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.100.00 hasta B/.5,000.00.

En virtud de la obligación establecida en el artículo 87 de la Ley Orgánica, la falta correspondiente a la no afiliación del empleado, se configura cuando pasados los seis (6) días hábiles desde el ingreso de éste a su servicio, el empleador no ha procedido a afiliarlo ante la Caja de Seguro Social.

A efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, se tomará en cuenta: el número de empleados dejados de afiliar, así:

NÚMERO DE EMPLEADOS OMITIDOS:	MONTO DE LA SANCIÓN
De 1 a 3 empleados omitidos	B/.100.00
De 4 a 6 empleados omitidos	B/.500.00
De 7 a 10 empleados omitidos	B/.1,000.00
Más de 10 empleados omitidos	B/.2,000.00

Adicionalmente y para efectos de establecer el monto total de la sanción correspondiente por esta falta, la Caja de Seguro Social considerará la gravedad, en atención al tiempo transcurrido desde que nació la obligación de afiliar. Para ello, las sumas indicadas en el cuadro anterior se verán incrementadas de la siguiente forma:

TIEMPO TRANSCURRIDO	PORCENTAJE ADICIONAL
Hasta por 6 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	10%
De 7 a 12 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	20%
De 13 a 18 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	30%
De 19 a 24 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	40%
De 25 a 30 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	50%
De 31 a 36 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	60%
De 37 a 42 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	70%
De 43 a 48 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	80%
De 49 a 54 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	90%
De 55 a 60 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	100%
Más de 60 meses desde que nació la obligación legal de afiliar	Multa máxima (B/.5,000.00)

**“Artículo 91. Sub-declaración en las planillas de pago.**

De conformidad con el artículo 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.300.00 hasta B/.20,000.00.

Se entiende por sub-declaración, la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social sobre dichos montos.

...”

**“Artículo 93. Negativa del empleador a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empfeador.**

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

...”

**“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:

...”

**“Artículo 95. Demás infracciones a la Ley Orgánica y sus reglamentos.**

De conformidad con el artículo 129 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, las infracciones a la Ley, que no tengan previstas sanciones específicas, serán sancionadas con multas desde B/.100.00 hasta B/.25,000.00.

Para efectos de determinar el monto de cualesquiera infracción que no tenga prevista una sanción específica, la Caja de Seguro Social tomará en cuenta (i) los efectos económicos de la falta, en atención a los montos evadidos o dejados de pagar, (ii) el número de empleados afectados en proporción al número total de trabajadores al servicio del empleador en los casos que aplique, (iii) la gravedad de la falta en atención a la continuidad en el tiempo de la misma; (iv) la cooperación y la colaboración prestada por el empleador en el marco de sus investigaciones; y (v) la reincidencia, según lo establece este reglamento en su artículo 96.

Adicionalmente, la Caja de Seguro Social deberá ponderar en forma objetiva, las circunstancias particulares que conllevaron la comisión del acto u omisión, con el fin de determinar si dicha infracción fue intencional o como resultado de actos no deliberados, por casos fortuitos o de fuerza mayor.” (Cfr. los artículos 83, 91, 93, 94 y 95 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social que se encuentran en las fojas 59, 67 a 71 de la Gaceta Oficial N° 25,556 de miércoles 31 de mayo de 2006).

Sobre este aspecto, estimamos pertinente dejar consignado que al emitir la **Resolución DINAI N° 045-2015 de 22 de enero de 2015**, la entidad demandada cumplió con lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias de la Caja de Seguro Social antes citadas, para efectos del trámite administrativo que culminó con la imposición de la sanción; **de ahí que los argumentos esgrimidos por la accionante, carecen de asidero jurídico** (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Explicado lo anterior, resulta oportuno señalar que en este caso, es posible apreciar que la **Caja de Seguro Social** 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 concluyó que el monto de la sanción impuesta a **Constructora Ruqusa, S.A.**, por las infracciones a la Ley Orgánica de la entidad y sus Reglamentos, era por un total de cuarenta y un mil seiscientos noventa balboas (B/.41,690.00), lo cierto es que le corresponde pagar la cantidad de **veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), en concepto de sanción**, debido a que tal como lo establece el artículo 129 de la Ley 51 de 2005, en concordancia con el artículo 99 del Reglamento General de Ingresos, en el caso que el empleador cometa varias faltas y se haga acreedor de distintas sanciones, el total de las mismas, no podrá superar la suma antes mencionada (Cfr. foja 14 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 veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021):

“ ...

Por otro lado, debe resaltarse que, como se desprende del contenido del Informe DNA-AE-PMA-IS-096-2015 de 23 de diciembre de 2015, elaborado por los auditores del Departamento de Auditoría a Empresas, la sociedad investigada incurrió en omisiones salariales en los siguientes conceptos: salarios, diferencias de salarios, horas extras, comisiones, servicios profesionales, diferencia de servicios profesionales, horas extras de servicios profesionales, décimo tercer mes, diferencia de décimo tercer mes, décimo tercer mes de servicios profesionales y diferencia de décimo tercer mes de servicios profesionales, todas las cuales se encontraban sujetas a sanciones, como lo establece la Ley N° 51 de 2005.

Así, del mencionado Informe de Auditoría, se desprende que la empleadora CPA/TAX CHAMBONETT y ASOCIADOS, realizó remuneraciones quincenales bajo el concepto de servicios profesionales a un grupo de trabajadores, quienes prestaron sus servicios en un horario establecido por la empresa, realizando funciones propias del giro normal del negocio, pero que no fueron reportadas para el pago de las cuotas empleado-empleador. De igual forma, de la verificación de la cuenta de servicios profesionales de la empleadora investigada, así como de los comprobantes de cheques y planillas internas de servicios profesionales, los auditores comprobaron que las sumas de dinero recibidas por dichos

colaboradores -en concepto de servicios profesionales-, sirvieron de base para el cálculo y pago del décimo tercer mes, lo cual es propio de un trabajador regular; e incluso uno de ellos, el señor José Medina, percibió pagos en concepto de horas extras, lo cual evidencia la relación laboral con la accionante. (fojas 36 a 37 del Expediente Administrativo).

Las circunstancias anteriores desvirtúan la supuesta infracción de los artículos 7, 9, 13 (numeral 1), 90 y 91 de la Ley N° 51 de 2005, cuyos cargos de violación giran exclusivamente sobre la supuesta omisión de la Caja de Seguro Social, en reconocer la aplicación del concepto de honorarios profesionales, en la naturaleza del trabajo de contabilidad que realiza la empresa CPA/TAX CHAMBONETT y ASOCIADOS y, en su lugar, exigir el pago de cuotas obrero-patronales inexistentes, **toda vez que la entidad de seguridad social -en base a su facultad de inspeccionar los distintos lugares de trabajo de las personas sujetas al régimen de seguro social, y a su vez solicitar la información a fin de determinar el debido cumplimiento de la Ley-, pudo comprobar las omisiones por parte de la empleadora, lo cual conllevó la aplicación de las sanciones pecuniarias correspondientes.**

...

**En ese sentido, es necesario resaltar que las razones o presupuestos del acto administrativo son los que sustentan la legitimidad de la actuación de la Administración, y en el caso que nos ocupa, la mencionada Resolución DINAI N° 860-2016 de 17 de mayo de 2016, sanciona a la empresa CPA/TAX CHAMBONETT y ASOCIADOS, al pago de la suma de Veinticinco Mil Balboas con 00/100 (B/.25,000.00), en concepto de multa, luego de comprobarse la subdeclaración en las planillas de pago, simulación de actos jurídicos, y otras infracciones de la Ley Orgánica y los Reglamentos de la Caja de Seguro Social, cometidas por la empresa investigada.**

...

**En relación con lo anterior, la Sala Tercera debe descartar la supuesta alegación de ilegalidad planteada por la demandante, toda vez que, contrario a lo expuesto por la empleadora, la Caja de Seguro Social comprobó y sustentó en el Proceso Administrativo adelantado contra la accionante, los diversos supuestos para la imposición de la sanción pecuniaria, atendiendo igualmente los distintos parámetros para la imposición de la misma, en base al Principio de Proporcionalidad que debe regir en las actuaciones administrativas.**

Por las consideraciones anteriores, considera el Tribunal que la demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución DINAI N° 860-2016 de 17 de mayo de 2016, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social... (El destacado es nuestro).

Por otro lado, en cuanto al argumento que señala la sociedad demandante y que guarda relación con la Ley de Moratoria, señalando que aun cuando se acogió a ese beneficio, la entidad demandada igualmente le aplicó la sanción, es importante advertir que si bien la empresa **Constructora Ruquiza, S.A.**, canceló el alcance de la auditoría, por un monto de sesenta y siete mil trescientos sesenta y cuatro balboas con cincuenta y cuatro centésimos (B/.67,364.54), dicha suma representa lo adeudado al período de enero de 2011 a diciembre de 2013, tal como lo indicó la **Caja de Seguro Social** en la Resolución 54,146-2020-JD de 29 de septiembre de 2020, que resolvió el recurso de apelación promovido en contra del acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 31-31 del expediente judicial).

Para mejor ilustración citaremos en su parte pertinente, lo indicado por la entidad de seguridad social en la mencionada resolución:

“Que mediante Nota OdeAL-J.D.-Nota No.910-2019 de 22 de octubre de 2019, la Comisión de Auditoría de la Junta Directiva, solicitó a la Dirección Nacional de Ingresos, para que nos certifique si recibió por parte del empleador en comento el pago de la sanción establecida mediante Resolución DINAI No.045-2015 de 22 de enero de 2015 y mantenida por la Resolución DINAI No.01-2019 de 02 de enero de 2019, acogiéndose a la Ley de moratoria No.49 de 11 de septiembre de 2018, además es necesario se amplíe por su despacho, los argumentos planteados por parte de la apelante;”

“Que el Departamento de Apremio y Cobro, mediante Memorando DayC-SdeA-HdeT-0412020 de 19 de mayo de 2020, certifica que el empleador canceló el alcance de Auditoría, mediante el comprobante de caja crédito No.484-12-2018 del 24 de diciembre de 2018 por el monto de B/.67,354.54, acogiéndose a la Ley de Moratoria No.49 de 11 de septiembre de 2018. No hay registros de pago por el concepto de Sanción;” (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

Por las consideraciones que anteceden, puede arribarse a la conclusión que el Sub-Director Nacional de Ingresos de la **Caja de Seguro Social**, actuó conforme a Derecho al momento de emitir el acto administrativo acusado, puesto que, de acuerdo con lo que se

desprende de las constancias procesales, la sociedad **Constructora Ruqusa, S.A.**, incurrió en una conducta que vulneró la normativa que regula la materia de seguridad social, dando lugar a que la entidad demandada procediera a dictar la resolución impugnada; por lo que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DINAI N°045-2015 de 22 de enero de 2015**, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, denegar las demás pretensiones de la demandante.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo sancionador relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**