

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1001

Panamá, 3 de junio de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 359932022.

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de la sociedad **Zakate Corp.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.2225-2019 D.G de 23 de diciembre de 2019, emitida por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: *“La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”*, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 31 a 34 y reverso del expediente judicial).

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

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

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

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 41 a 43 y reverso del expediente judicial).

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 80, 83 y 90 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante la Resolución No.50,064-2016-J.D, los cuales establecen lo referente a las declaraciones falsas en las planillas conjuntas de empleados y empleadores; lo que respecta a la negativa del patrono a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado- empleador; y lo relacionado a las gestión de la sanción respectiva en atención a las inspecciones o auditorías (Cfr. fojas 10-11, 12 a 14 y 15 a 17 del expediente judicial).

B. Los artículos 35, 36, 46, 94, 166 (numeral 1), 177, 181 y 201 (numerales 31 y 87) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen que en las decisiones que adopten las entidades, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será la Constitución, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos; que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma vigente, aunque provenga de la misma autoridad que

lo dicte; que las órdenes y demás actos de carácter individual, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución, a la ley o a los reglamentos generales; lo referente a que si la parte que hubiere de ser notificada personalmente no fuere hallada en horas hábiles, será notificada por edicto; que dispone los recursos en la vía gubernativa, entre estos, el de reconsideración; que si el apelante ha anunciado nuevas pruebas en segunda instancia, se señalará un término de cinco días hábiles para que las presente y proponga; que cumplida la fase de proposición y presentación de pruebas, la autoridad deberá decidir qué pruebas admite y cuáles no; y lo que respecta a las definiciones del debido proceso legal y al recurso de reconsideración (Cfr. fojas 11 a 26 del expediente judicial).

C. El artículo 37 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, que establece la facultad de delegación de atribuciones, del Director General de la referida institución (Cfr. 17 a 18 del expediente judicial).

D. El artículo 475 del Código Judicial, el cual refiere a que la decisión debe recaer sobre la cosa, cantidad o hecho disputado, declaración solicitada o el punto controvertido (Cfr. fojas 21 a 23).

III. Breves antecedentes del caso.

Esta Procuraduría, estima pertinente indicar que la génesis de la presente litis, tiene como base el Informe Número DNA-AE-PMA-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019, preparado por el Departamento de Auditoría de Empresas de la entidad demandada, en el cual se constató que la accionante, durante el periodo de mayo del año 2016 a junio de 2018, declaró indebidamente sumas de salarios a trabajadores incluidos en los reportes enviados a la institución; no entregó la totalidad de los documentos contables de la sociedad que le fueron solicitados; y además, no se logró comprobar la prestación de servicios de un número plural de personas (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

Habiéndose establecido lo anterior, de acuerdo con las piezas procesales que constan dentro del expediente de marras, el acto acusado en la presente causa lo constituye la **Resolución No.2225-2019 D.G de 23 de diciembre de 2019, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social**, la que, en su parte resolutive, dispuso entre otros aspectos, lo que a seguidas se anota:

“

...

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

...

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

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

...” (El resaltado pertenece a la fuente citada) (Cfr. fojas 33 a 34 y reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo censurado de ilegal, la accionante interpuso en primer lugar, un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución No.864-2020 D.G de 19 de noviembre de 2020; para luego, interponer un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social**, el

cual fue decidido mediante la Resolución No.55,008-2021-J.D de 5 de octubre de 2021, y notificada el 11 de febrero de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 41 a 43 y reverso y 54-55 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 11 de abril de 2022, la sociedad **Zakate Corp.**, actuando por medio de su apoderado especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la **Resolución No.2225-2019 D.G de 23 de diciembre de 2019, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social**; sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 1 a 28 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la actora.

A fin de sustentar su pretensión, el apoderado especial de la sociedad demandante, manifiesta que se han violado los artículos 80, 83 y 90 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, señalando que se desconoció un parámetro reconocido, alusivo a los supuestos que identifican la existencia de una declaración falsa, identificándose dos (2) conductas: 1) Declaración de cuotas de personas que no son empleados de la empresa y 2) Declaración de sumas por encima del salario devengado; que se inobservó el supuesto que identifica la existencia de una negativa por parte del empleador a suministrar información de las cuotas y sobre ese aspecto, se establece que la **Caja de Seguro Social** debe siempre haber requerido la documentación por escrito y tener constancia que hubiese sido recibida por el empleador; y que, se desconoció el texto de la disposición, el cual indica que una vez finalizada la inspección o la auditoria, la misma debe ser corrida en traslado al empleador por un término de diez (10) días hábiles, para que haga sus descargos y aduzca y presente pruebas dirigidas a contradecir los hallazgos establecidos (Cfr. fojas 10-11, 12 a 14 y 15 a 17 del expediente judicial).

Continúa señalando la parte actora, que se han transgredido los artículos 35, 36, 46, 94, 166 (numeral 1), 177, 181 y 201 (numerales 31 y 87) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, manifestando que se inobservó el contenido del precepto legal, el cual indica el nivel

de consideración jerárquica de las normas que deben atender las autoridades públicas, en las decisiones y demás actos que profieran; que la autoridad competente para resolver un recurso de reconsideración, es el propio funcionario de primera o única instancia que emitió la medida que se está reconsiderando, y el Subdirector de la Caja de Seguro Social no fue quien emitió la resolución objeto de dicho recurso; que se desconoció lo concerniente a que las resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios y de efecto general, sólo pueden ser aplicables desde su promulgación en Gaceta Oficial; que ante la necesidad de notificar a una persona, que no se hubiese podido ubicar en su lugar designado como domicilio, lo procedente era realizar el proceso de comunicación mediante el mecanismo de fijación de un edicto en puerta (Cfr. fojas 11 a 26 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, indica que ante la presentación del recurso de reconsideración contra el acto acusado, correspondía a esa misma autoridad el conocimiento y solución de dicho mecanismo de impugnación; que ante el anuncio de pruebas por parte del apelante, se debe señalar un término de cinco (5) días hábiles para que se presenten aquellas que se pretendan utilizar; lo que refiere a que ante la proposición y presentación de medios probatorios, la autoridad debe emitir un pronunciamiento sobre la admisión o inadmisión de los mismos; que en toda actuación legal, incluida la administrativa, deben respetarse derechos básicos como el de ser oído, y el de alegar, entre otros, y además, que en lo que se refiere a las reconsideraciones, éstas pertenecen a la competencia exclusiva de la autoridad de primera o única instancia, que emitió la decisión que está siendo objetada (Cfr. fojas 11 a 26 del expediente judicial).

Adicional, argumenta el abogado de la sociedad demandante que se ha vulnerado el artículo 37 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, indicando que la delegación de funciones que puede hacer el Director General de la **Caja de Seguro Social**, son respecto al ejercicio de las atribuciones que tiene adscritas, siempre que no estén prohibidas por la Constitución y la Ley (Cfr. 17 a 18 del expediente judicial).

Finalmente, señala el letrado que se ha violentado el artículo 475 del Código Judicial, al manifestar que el pronunciamiento resolutivo frente a determinada pretensión, debe recaer y ceñirse a la cosa o hecho disputado, a la declaración solicitada o al punto controvertido, agregando que la norma contempla lo que se conoce como el principio de congruencia (Cfr. fojas 21 a 23).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la sociedad **Zakate Corp.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los mismos, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

En primer lugar, al examinar el contenido del acto censurado de ilegal, es decir, la **Resolución No.2225-2019 D.G de 23 de diciembre de 2019, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social**, observamos que de entre sus considerandos, señala lo siguiente:

“

...

Que el artículo 7 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Institución, faculta al Director General de la Caja de Seguro Social, a determinar la obligación de afiliar, retener, cotizar, remitir y otras que surjan de la relación con la Institución;

Que a su vez el artículo 8 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, autoriza a la Institución a inspeccionar los lugares de trabajo y examinar los libros de contabilidad, planillas, listas de pago, 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;

Que mediante Informe Número DNA-AE-PMÁ-IC1-05-2019 de 15 de marzo de 2019, el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría de la Institución constató que durante el periodo de mayo de 2016 a junio de 2018, el empleador declaró indebidamente sumas de salarios a trabajadores incluidos en los reportes enviados a la Institución, no entregó la totalidad de los documentos contables de la empresa que le fueron solicitados y no

se logró (sic) comprobar la prestación de servicios de un número plural de personas;

...

Que el artículo 80 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, vigente desde el 11 de mayo de 2016, se refiere a las declaraciones falsas en las planillas conjuntas de empleados y empleadores, y establece que de conformidad con el artículo 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esa infracción se determinará en relación al monto de los salarios falsos declarados, que como se advierte en el cuadro anterior asciende a B/.48,497.45, por lo que le corresponde una sanción por la suma de B/.3,900.00; (Foja 190)

Que la Dirección Nacional de Auditoría mediante Informe DNA-AE-PMÁ-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019, determinó que el empleador no entregó planillas internas de pago: enero 2016 a junio 2018, comprobantes de pagos (consecutivo de cheques o efectivos): enero 2016 a junio 2018, Registros de contabilidad y otros documentos: Contrato de Trabajo, Control de Asistencia, expediente personal de los colaboradores y Declaraciones Juradas de Rentas con sus Anexos de los años 2016 y 2017, en donde se demostrara la relación laboral de estas personas, que en su mayoría son extranjeras. No obstante, se evidenció a través del SIPE que estas personas no completaban un (1) mes de trabajo, ya que seguidamente eran sacados de planilla o del sistema SIPE, durante el período de mayo de 2016 a junio de 2018;

Que el artículo 83 literal ‘a’ del Reglamento General de Ingresos, vigente desde el 11 de mayo 2016, sanciona la negativa a suministrar parcial o totalmente la información para la determinación de las cuotas empleado empleador, por lo que en el presente caso, por los documentos solicitados y no entregados de 2016 a 2018, le corresponde una sanción de CINCO MIL TRESCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.5,300.00); (Foja 189)

...

Que por las declaraciones falsas en las planillas conjuntas de empleados y empleadores y la negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador, la sanción a imponer al empleador ZAKATE CORP. (LABORANDO PTY. S.A.), es por la suma total de NUEVE MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 9,200.00); (Foja 191)

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada y el subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 32 a 33 del expediente judicial).

Vemos que, de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente de marras, el acto acusado encuentra su asidero jurídico enmarcado dentro de lo que señalan los artículos 8 y 9 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la **Caja de Seguro Social**, las cuales establecen lo siguiente:

“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...**”

“Artículo 9. Potestad de revisión de planillas y otros medios de pago de cuotas. La Caja de Seguro Social tendrá facultad para revisar y verificar en todo momento la planilla de declaración de las cuotas derivadas de la relación empleado-empendedor, o cualquier otro medio utilizado para la deducción de sus aportes, para efectos de determinar su exactitud, realizar alcances y ordenar rectificaciones...”

(El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial No. 25,453 publicada el 11 de mayo de 2005).

Respecto a lo antes anotado, **podemos observar las facultades que posee la entidad para inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social, para lo cual, podrá revisar y verificar las planillas de declaración de las cuotas derivadas de la relación empleado-empendedor, siendo así que estas potestades, dieron completo sustento jurídico para el inicio de las investigaciones correspondientes.**

Sobre ese escenario, al analizar la base jurídica para la sanción pecuniaria impuesta a la accionante, vemos que la misma se encuentra fundamentada en lo que establecen los artículos 74, 80 y 83 (literal a) de la Resolución No. 50,064-2016-J.D, que aprueba el Reglamento General de Ingresos de la **Caja de Seguro Social**, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 74. Criterios para la imposición de sanciones. Para imponer las sanciones establecidas en el Capítulo XI de la Ley No. 51 del 27 de diciembre de 2005, por actos u omisiones que constituyan infracciones a esa norma jurídica, se han considerado los siguientes criterios, según corresponda:

1. Los efectos económicos de la falta,
2. **El monto de las sumas evadidas o dejadas de pagar,**
3. El número de empleados afectados,
4. La gravedad de la falta y

5. La reincidencia

...

“**Artículo 80. Declaraciones falsas en las planillas conjuntas de empleados y empleadores.** De conformidad con el artículo 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.300.00 hasta B/.20,000.00.

Se entiende por declaración falsa: (i) **la acción de declarar en las planillas de declaración de cuotas, personas que no son empleados de la empresa;**

...

A efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, y siempre que la Caja de Seguro Social demuestre que la declaración incluida en la planilla de pago no obedece a la realidad y por lo tanto es falsa, la multa aplicable será equivalente a (sic) al monto de los salarios falsos declarados en planillas, de la siguiente forma:

Monto de Salarios Falsamente Declarados		Monto de la Sanción (En Balboas)		
Desde	Hasta	Micro/Pequeña Empresa	Mediana Empresa	Gran Empresa
1.00	2,000.00	300.00	400.00	500.00
2,000.01	10,000.00	600.00	800.00	1,300.00
10,000.01	20,000.00	1,200.00	1,600.00	2,500.00
20,000.01	40,000.00	1,800.00	2,600.00	4,500.00
40,000.01	60,000.00	2,400.00	3,900.00	6,900.00
60,000.01	80,000.00	3,000.00	5,300.00	9,900.00
80,000.01	120,000.00	3,600.00	6,800.00	13,000.00
120,000.01	150,000.00	4,200.00	8,400.00	16,500.00
150,000.01 y más		5,000.00	10,000.00	20,000.00

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

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

la sanción máxima por año solicitado de acuerdo al siguiente cuadro, así:

Clasificación de Empresa	Sanción por Mes (En balboas)	Sanción Máxima por Año (En Balboas)
Micro y Pequeña Empresa	100.00	1,200.00
Mediana Empresa	200.00	2,500.00
Gran Empresa	400.00	5,000.00

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 28028-C, publicada el 11 de mayo de 2016).

Al confrontar las disposiciones antes citadas con los hechos descritos en el acto objeto de reparo, se pueden apreciar los parámetros que sirvieron de base para cuantificar la sanción impuesta a la accionante por un monto total de nueve mil doscientos balboas (B/.9,200.00); la cual, fue calculada en atención a la cuantía de los salarios falsos declarados por la sociedad **Zakate Corp.**, cifra que ascendió a cuarenta y ocho mil cuatrocientos noventa y siete balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.48,497.45).

De igual forma, de acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del infolio judicial, consta lo señalado en la Resolución No.864-2020 D.G de 19 de noviembre de 2020, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra del acto acusado, **la cual, dio cuenta de las claras irregularidades detectadas durante la investigación, evidenciándose que la dirección proporcionada por la sociedad demandante a la Caja de Seguro Social, desde la que debía operar, en realidad pertenecía a una oficina de abogados; lo que refiere a las declaraciones rendidas por algunos de los supuestos empleados de la recurrente, que afirmaron desconocer donde se ubicaba la empresa y que, nunca laboraron para ésta, aunado a la reiterada renuencia de la demandante a proveer la información solicitada. Veamos:**

“

...

Que en este punto conviene dejar expuesto que mediante la nota AE-PMÁ-M-269-2020 de 19 de agosto de 2020 consultable de

folio 333 a 336, suscrita por funcionarios del Departamento de Auditoría a Empresas, se presentan copias de las declaraciones brindadas por tres (3) de los supuestos trabajadores extranjeros ante el Fiscal Adjunto de las Fiscalías Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, a través de la cuales estos personajes que responden a los nombres de JUAN DAVID CRISTIANO JÁCOME; de nacionalidad Colombiana; JEFFERSON ANUD ALVAREZ RIVERO, de nacionalidad Venezolana y Manuel Montes Mairena, de nacionalidad Nicaragüense, afirman que ellos no saben dónde queda la empresa hoy recurrente, (LABORANDO PTY, S.A.) y que la documentación que firmaron de la Caja de Seguro Social se hizo por conducto de JOSE ALBERTO CASTILLO MARTINEZ como requisito para la regulación de su status migratorio, y que no laboraron para la nombrada empresa.

Que en conclusión, considera esta Dirección General que existiendo en autos dos (2) estudios técnicos que dan plena cuenta que la empresa recurrente afilió ante la Caja de Seguro Social como trabajadores suyos a un numeroso grupo de ciudadanos extranjeros y nacionales en circunstancias que no existen ni siquiera pruebas indiciarias que acrediten esa supuesta relación laboral, y teniendo en cuenta además que, al ser solicitados por nuestros auditores al representante de la empresa los elementos de convicción (documentos) que aclararían y despejarían todo ese panorama fáctico, sencillamente, optaron por no proporcionar la información requerida a pesar de las reiteradas solicitudes en tal sentido, por lo que resulta imperativo mantener en todas sus partes el acto objetado;

Que adicionalmente, es destacable que tanto el informe de Auditoría como los documentos emanados del Departamento de Investigación de Ingresos, han sido contestes en cuanto que la empresa recurrente proporcionó a la Caja de Seguro Social una dirección desde la cual supuestamente operaba; sin embargo, en ese sitio se constató que no funcionaba esa empresa, sino otra, ajena totalmente a la actividad económica declarada por la recurrente, que resultó nada menos que una oficina de servicio de abogacía, de la cual forma parte el procurador técnico de la empresa.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 43 y reverso del expediente judicial).

Por otra parte, resulta imperante destacar lo señalado en el Informe de Conducta remitido por la entidad mediante la Nota DENL-N-105-2022 de 10 de mayo de 2022, en la que, entre otras cosas, indica que todo el proceso investigativo se llevó a cabo de acuerdo al “Procedimiento para la detección, investigación, declaración de cuotas indebidamente

aportadas y su devolución” No. 236-98. Al respecto, dicho Informe expresa lo que a seguidas se anota:

“

...

La Resolución citada objeto de la objeto (sic) de la Demanda; se fundamenta en la solicitud de investigación efectuada por el Director Nacional de Ingresos de la Institución mediante la nota DINAI-CAA-M-250-2018 de fecha 13 de junio de 2018, dirigida a la Directora Nacional de Auditoria de la Caja de Seguro Social en la cual **se solicita Investigar la prestación del servicio o relación de trabajo, de trabajadores reportados en sus planillas, ya que la mayoría de los empleados son extranjeros de igual forma se señala en dicha nota que en investigación de campo efectuada por la dirección de ingresos la empresa no fue localizada en la dirección o domicilio declarado en la tarjeta de inscripción del patrono.**

...

La empresa inconforme con lo actuado, presenta Recurso de Apelación mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2020, en la etapa de Apelación se emitieron (2), providencias la primera de fecha 15 de enero de 2021, que Admite el recurso presentado y la otra de fecha 20 de mayo de 2021, que OFICIO al Departamento de Auditoria a Empresas, remitir acta de cierre de la Auditoria debidamente notificada al representante legal durante el examen practicado al empleador **ZAKATE CORP. (LABORANDO PTY S.A.)**, durante el periodo de mayo de 2016 hasta junio de 2018.

Mediante Informe AE-PMA-M-482-2021, dirigido al secretario general de la Institución que a su vez por Ley realiza las funciones de secretario de la Junta Directiva, la Dirección de auditoria, específicamente el Departamento de auditoria a Empresas, da respuesta a la providencia de fecha 20 de mayo de 2021, emitida por la Junta Directiva, en los siguientes términos:

‘...Mediante memorando No.Sec.Gral.567-2021, del 13 de julio de 2021 recibido en nuestro Departamento el 20 de julio del año en curso, se solicito (sic) a través de la providencia S/N del 20 de mayo del 2021, que el Departamento de Auditoria a Empresas remita a Secretaria General, copia del Acta de Cierre de Auditoria practicada al empleador **ZAKATE CORP. (LABORANDO PTY S.A.)**, durante el periodo que comprende de mayo de 2016 a junio de 2018, debidamente notificada al representante legal.

Sobre el particular, **le manifestamos que el informe del empleador en mención que se presento (sic); fue de cuotas indebidamente aportadas, donde lo que se evaluó fue la prestación del servicio de los trabajadores y no, el pago de la Cuota Obrero - Empleador, ya que esta investigacion (sic) surgió por la afiliación de extranjeros. ver fojas 2 y3.**

Importante mencionar, que esta clase de informe se elabora de conformidad con el Procedimiento para Detección, Investigación (sic), Declaración de Cuotas Indebidamente aportadas y su Devolución, No. 236-98, de la Caja de Seguro Social, que es el que esta (sic) vigente y rige esta materia, el cual solo hace mención en el punto V referente a las Normas, de la notificación de la Resolución (sic) motivada donde se declaran las Cuotas Indebidamente Aportadas, después de lo cual el Patrono o empleado dispone de cinco (5), días hábiles, para interponer los recursos de reconsideración ante la Dirección General y el de apelación ante la Junta Directiva ver fojas 365 a la 386.

Por lo anterior, en este informe no existe un Acta de Cierre de Auditoría debidamente notificada al representante legal, porque no se trata de una auditoria para comprobar el cumplimiento de pago de las obligaciones del empleador, en donde se determinan omisiones salariales y se genera un monto a pagar por Cuotas omitidas, sino de la prestación del servicio y como se indico (sic) anteriormente, el Procedimiento que norma el proceso solo contempla la notificación de la Resolución (sic) motivada donde se declaran indebidamente aportadas las Cuotas investigadas...'

...

Importante resaltar que tal cual consta en la declaración de inscripción de la empresa, al momento de la afiliación al seguro social, el domicilio de la empresa era en el edificio Century Tower, local 401, urbanización los Ángeles, ciudad de Panamá. Lugar este donde los Auditores de la Institución se apersonaron más de tres veces según consta en autos y no fue posible hablar con ningún trabajador ni tampoco se proporciono (sic) la documentación requerida a efectos de comprobar la relación de trabajo de estos supuestos trabajadores que en su mayoría era (sic) de nacionalidad extranjera.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 59 a 61 del expediente judicial).

Sobre lo antes expuesto, se puede apreciar que la investigación efectuada por parte de la Dirección de Auditoría de la Caja de Seguro Social, se ciñó al **Procedimiento para la Detección, Investigación, Declaración de Cuotas Indebidamente aportadas y su Devolución, No. 236-98**, toda vez que las investigaciones llevadas a cabo por dicha Dirección, estuvieron encaminadas en determinar la indebida aportación de las cuotas empleado-empedor por parte de la sociedad demandante, y no el pago de éstas; por lo que

de acuerdo a dicho procedimiento le fue debidamente notificada la **Resolución No.2225-2019 D.G de 23 de diciembre de 2019, concediéndosele las oportunidades procesales para que presentara los recursos de reconsideración y apelación en contra del acto acusado.**

Ante todo lo planteado, de acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del expediente de marras, ha quedado palmariamente constatado que la institución hizo los ingentes y reiterados esfuerzos por comunicarse con la sociedad demandante a fin de solicitarle la información que se requería, sin embargo, esto no fue posible, ya que la dirección del domicilio comercial que ésta proporcionó a la entidad, resultó corresponder a una firma de abogados, lo que imposibilitó su oportuna ubicación.

Por otra parte, tal como ya hemos expuesto, la investigación desarrollada por parte de la Dirección de Auditoría de la **Caja de Seguro Social**, se hizo en base a los parámetros establecidos en el **Procedimiento para la Detección, Investigación, Declaración de Cuotas Indebidamente aportadas y su Devolución, No. 236-98**, por lo que en atención a dicho procedimiento, una vez finalizadas las averiguaciones, lo procedente era emitir la resolución correspondiente y notificarla, otorgándosele a la accionante los términos procesales para que pudiera presentar los recursos de reconsideración y apelación como en efecto ocurrió, respetándose así el debido proceso legal.

Esta Procuraduría, estima pertinente destacar lo señalado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, al referirse a la potestad sancionadora que mantiene el Estado frente a sus administrados, en la que mediante Sentencia del veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), manifestó lo siguiente:

“

...

La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del *ius puniendi* general de éste, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar. Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho Represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-

penal. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 48. Ed. fs. 458-459).

Así pues, el derecho a sancionar atribuido principalmente al Poder Judicial (penal) también tiene sus matices en el ámbito administrativo.

De allí que, la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del ‘ius punendi’, para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Ello significa que, esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones.

...”

Todo lo expuesto hasta aquí, ha evidenciado claramente que en lo que se refiere al alcance de las competencias de la institución demandada como entidad rectora de seguridad social; así como a las facultades sancionatorias que le confiere su propia normativa, éstas otorgaron suficientes y bastos sustentos jurídicos para que la **Dirección General de la Caja de Seguro Social** por medio de su Dirección de Auditoría Interna, promoviera ante la sociedad **Zakate Corp.**, el proceso de investigación concluido mediante el Informe Número DNA-AE-PMA-ICI-05-2019 de 15 de marzo de 2019, **lo cual en consecuencia le permitió a la actora con la emisión del acto acusado de ilegal, poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; dejándose claramente constatado que, bajo ninguna circunstancia, fueron transgredidas las garantías judiciales de la recurrente, por lo que solicitamos al Tribunal que todos los cargos de infracción, sean desestimados.**

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar

que **NO ES ILEGAL** la Resolución No.2225-2019 D.G de 23 de diciembre de 2019, emitida por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

VI. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente correspondiente al proceso de investigación llevado a cabo por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**, el cual corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General