



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de mayo de 2023
Nota C-078-23

Doctor
Enrique Lau Cortés
Director General de la
Caja de Seguro Social (CSS)
Ciudad.

Ref: Alcance del artículo 158 del Código de Trabajo respecto a las auditorías que realiza el Departamento de Auditoría de la Dirección Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro Social.

Señor Director General:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota DNA-DAE-N-83-2023, presentada en este Despacho el 18 de mayo de 2023, a través de la cual, elevó una consulta jurídica, respecto al alcance del artículo 158 del Código de Trabajo, en las auditorías a las empresas que realiza el Departamento de Auditoría de la Dirección Nacional de Auditoría de la Caja de Seguro Social.

I. Lo que se consulta.

- *“¿Puede la Caja de Seguro Social, solicitar a los empleadores documentación posterior a los 5 años, tal como se establece en la Ley 51 Orgánica de la Institución del 27 de diciembre de 2005, para realizar las investigaciones de auditoría de las cuotas empleado - empleador, en contravención con lo estipulado en el Artículo 158 del Código de Trabajo?*
- *Dentro del Artículo 158 del Código de Trabajo, la frase ‘constancias escritas de pago de salarios’, ¿Qué efecto tiene en nuestras auditorías, que en ocasiones, debemos investigar períodos más amplios de hasta veinte años, por tratarse de denuncias de los asegurados o casos de prestaciones económicas a largo plazo?*

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Compartimos el criterio expuesto por la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la Caja de Seguro Social, al indicar que *“El Artículo 158 del Código de Trabajo, impacta al Artículo 8 de la Ley 51 Orgánica de la Caja de Seguro Social en lo que respecta a ‘constancias escritas de pago de salario’ excluyendo a toda la documentación adicional relacionada al cumplimiento de las obligaciones del empleador para con la Caja de Seguro Social. ...La solicitud de información y documentación a la empresa es legalmente viable, indistintamente*

de su antigüedad, siempre y cuando la misma no consista en 'constancias escritas de pago de salario', las cuales si tienen un término de prescripción en cuanto al deber de custodia de estas por parte del empleador'. (sic)" (lo resaltado es del consultante).

En atención a ello, dando contestación a su primera interrogante, respecto a si puede la Caja de Seguro Social solicitar a los empleadores documentación posterior a los 5 años, tal como se establece en la Ley 51 Orgánica de la Institución del 27 de diciembre de 2005, para realizar las investigaciones de auditoría de las cuotas empleado - empleador en contravención con lo estipulado en el Artículo 158 del Código de Trabajo", debemos manifestarle que la Caja de Seguro Social como entidad cuyo objetivo es garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en atención a lo dispuesto en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; posee facultades para realizar investigaciones sobre aquellas cuotas declaradas (empleado¹ - empleador²) ya que, la afiliación de los trabajadores y la inscripción de los empleadores al régimen de la Caja de Seguro Social son de carácter obligatorio en la República de Panamá; sin que estuviese esta acción condicionada a un término especificado por ley; es decir que a nuestro criterio, puede la Caja de Seguro Social realizar auditorías y solicitar documentación posterior a 5 años, tomando en cuenta las limitantes que la ley señale.

En ese mismo orden de ideas, la facultad que posee la Caja de Seguro Social de realizar auditorías contenidas en los artículos 8, 9 y 20 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, contempla la de revisar y verificar en todo momento la planilla de declaración de las cuotas derivadas de la relación empleado- empleador, o cualquier otro medio utilizado para la deducción de sus aportes, para efectos de determinar su exactitud, realizar alcances y ordenar rectificaciones; en otras palabras, auditar cualquier medio (sin distinción) que le permita determinar que lo que se ha declarado como cuota a la Caja de Seguro Social, es acorde a lo descontado por el empleador como parte obligada.

Por consiguiente, la precitada facultad que posee la Caja de Seguro Social a nuestro criterio, no contraviene lo dispuesto en el Capítulo III, Sección Segunda "Normas protectoras de salarios", artículo 158 del Código de Trabajo, ya que lo desarrollado en la citada norma es respecto a "*las constancias escritas del pago de salarios cuando hayan transcurrido cinco años de la fecha en que éste se efectuó*"; entendiendo estas, como un modo por el cual se puede determinar el cálculo del salario del pago de un trabajador³; es decir, que el referido artículo aplica específicamente para las constancias escritas del pago de salarios a los trabajadores que deberá poseer el empleador, y no para aquellos documentos antes expuestos, que tratan los artículos 8, 9 y 20 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

En respuesta a su segunda interrogante, respecto al alcance del artículo 158 del Código de Trabajo que dispuso que *las constancias de pagos podrán ser exigibles hasta cinco años contados a partir de la fecha en que se efectuó; y en atención a las vigencias de las auditorías efectuadas por la Caja de Seguro Social, las cuales poseen períodos más amplios de hasta veinte años*; debemos señalar que el artículo 158 del Código de Trabajo no hace referencia a

¹ Empleado. Persona natural, nacional o extranjera, que siendo un trabajador, realiza labores por cuenta ajena a favor de un empleador, en virtud de una relación laboral expresa o tácita, dentro de la República de Panamá. Numeral 11 del artículo 1 de la Ley 51 de 2005.

² Empleador. Persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que usa los servicios de un empleado, en virtud de un contrato de trabajo, expreso o tácito, mediante el pago de un sueldo. Numeral 12 del artículo 1 de la Ley 51 de 2005.

³ Numeral 5, del artículo 298 del Código de Trabajo.

las auditorías que llevan a cabo la Caja de Seguro Social; no obstante para los efectos de la documentación recabada en las auditorías, sí se debe considerar lo dispuesto en el artículo 158, en lo específico a las *constancias escritas del pago de salarios* como se expuso, indistintamente del tiempo que puede demorar o no una auditoría de la Caja de Seguro Social.

III. Nuestro criterio legal lo sustentamos en los siguientes términos.

La Caja de Seguro Social como entidad cuyo objetivo es garantizar a los asegurados el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en atención a lo dispuesto en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; posee facultades que le permiten llevar a cabo ese objetivo.

En ese sentido, el artículo 5 de la Ley 51 de 2005, reconoce la Jurisdicción Coactiva como mecanismo o medio para alcanzar dicho objetivo, veamos:

“Artículo 5. Procesos por cobro coactivo. La Caja de Seguro Social tiene jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deben ingresarle por cualquier concepto, incluidos las multas, los recargos e intereses hasta su fecha efectiva de cancelación.

La jurisdicción coactiva corresponde al Director General, quien podrá delegarla en funcionarios de la Caja de Seguro Social con idoneidad para ejercer la abogacía.

Es obligación del Director General iniciar los procesos por jurisdicción coactiva, cuando la mora en el pago de cuotas y de cualquiera otra obligación para con la Institución, sea de tres meses o más.” (Lo subrayado es nuestro)

En ese mismo orden de ideas, el artículo 8 de la Ley *ut supra*, faculta a la Caja de Seguro Social a realizar Inspecciones y recaudaciones de información en los lugares de trabajo de las personas sujetas al régimen de seguro social, veamos:

“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.

La Caja de Seguro Social, de ser necesario, podrá solicitar la ayuda de la Policía Nacional, que tendrá la obligación de asistirle.

Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que esta 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.

Si en el curso de una investigación para determinar el pago correcto de las cuotas, la Institución detecta hechos que, a su criterio, puedan constituir incumplimiento de leyes migratorias, de trabajo u otras disposiciones legales vigentes, estará en la obligación de notificar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a la Dirección General de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia o a la entidad correspondiente de tal situación, y podrá remitirles a dichas entidades la información recabada sobre tales hechos.

Igual obligación tendrá el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la Dirección General de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia o cualquiera otra entidad del Estado que, en el curso de una investigación dentro del ámbito de sus funciones, detecte hechos que, a su criterio, pueden constituir actos de retención indebida y evasión de cuotas a la Caja de Seguro Social.” (Lo subrayado es nuestro)

Tres son los aspectos a destacar de lo expuesto, respecto a las facultades y atribuciones de la Caja de Seguro Social, veamos:

1. La Caja de Seguro Social puede iniciar Procesos por cobros coactivos, con la finalidad de cobrar aquellas cuotas y cualquier otra obligación para con la Institución (Caja de Seguro Social), que sea de tres meses o más; y para arribar a ello, deben ser llevado a cabo una investigación y la revisión de toda documentación necesaria para tal fin, por parte de la Caja de Seguro Social.
2. Puede además, inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de seguro social⁴ y examinar 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.
3. Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que esta requiera.

De lo expuesto se colige que, no se establece un término para el inicio y/o culminación de las investigaciones y análisis de documentos a aquellas personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social; por lo cual, es potestad de la entidad (Caja de Seguro Social) esto, tal y como fue expuesto en su consulta al señalar que “*Dichas solicitudes se hacen regularmente por un periodo de cinco (5) años; no obstante, en los casos especiales de auditorías... las auditorías se realizan por periodos más extensos, dependiendo de la necesidades*”; es decir, que las investigaciones y análisis de documentos que señala el artículo 8 de la Ley 51 de 2005, pueden o no tener un tiempo de 5 años o más, dependiendo del alcance de dichas investigaciones; sin embargo hay que tener en cuenta que muchos de los documentos que se pueden solicitar, recabar y/o analizar, poseen o están amparados por normas especiales, como es el caso de las constancias escritas de pago de salarios, que refiere el artículo 158 del Código de Trabajo.

⁴ Cuota, cotización o aporte. Parte o proporción del sueldo o los sueldos, de los honorarios de los independientes contribuyentes y no contribuyentes o informales y de los ingresos de las personas incorporadas al régimen de seguro voluntario, que debe pagarse para tener derecho a los beneficios que otorga la Caja de Seguro Social. Numeral 8 del artículo 1 de la Ley 51 de 2005.


En ese mismo orden de ideas, el referido artículo 158 del Código de Trabajo, señala que:

“Artículo 158.- Las autoridades administrativas no podrán exigir al empleador las constancias escritas del pago de salarios cuando hayan transcurrido cinco años de la fecha en que éste se efectuó.”

De lo antes expuesto se colige que, las autoridades administrativas tienen un término de 5 años contados a partir del pago de las constancias escritas de los salarios efectuados por el empleador para poder ser exigidos. Nótese que, solo hace referencia a un tipo de autoridad (Administrativa), por lo cual, en los supuestos de *“casos especiales de auditorías por denuncia de trabajadores, fallos por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ...”* y que *“las auditorías se realizan por periodos más extensos, dependiendo de las necesidades”*; el artículo 8 de la Ley 51 de 2005 plantea la respuesta, sin hacer referencia a términos como hemos venido exponiendo. Por consiguiente, el referido artículo aplica específicamente para las constancias escritas del pago de salarios a los trabajadores que deberá poseer el empleador, sin que esta especialidad sea una limitante respecto al rol que cumple la Caja de Seguro Social en sus Inspecciones de lugares de trabajo y recaudación de información, indistintamente del tiempo que se tomen, en atención a los artículos 8, 9 y 20 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-075-23