

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 031

Panamá, 7 de enero de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

El Licenciado José Alberto Cabredo Veiga, actuando en nombre y representación de **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, solicita que se declare nula; por ilegal, la Resolución de Riesgos Profesionales RP-749-2016 de 10 de marzo de 2016, emitida por la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, al igual que sus actos confirmatorios 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 la empresa **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Riesgos Profesionales RP-749-2016 de 10 de marzo de 2016, emitida por la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, a través de la cual determinó que no podía conceder la solicitud de prestaciones por seguro de riesgos profesionales acaecido el 26 de agosto de 2015, al empleado Josué Palacio López, con sustento en el incumplimiento del empleador **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, de sus obligaciones en esa materia (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Tal como lo indicamos en la Vista 1181 de 28 de octubre de 2019, las constancias procesales demuestran que la decisión adoptada por la entidad demandada, no infringe las disposiciones invocadas en la acción en estudio. Veamos:

En atención a lo argumentado por la accionante, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el apoderado judicial de la recurrente, debido a que la Resolución de Riesgos Profesionales RP-749-2016 de 10 marzo de 2016, a través de la cual la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, declaró determinar que la entidad no concedería la solicitud de riesgos profesionales a Josué Palacio López, por incumplimiento de las obligaciones del empleador, se produjo en virtud de la investigación realizada que consta en el expediente administrativo, fundamentada en el artículo 243 de la Ley 51 de 2005, que modificó el artículo 42 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, lo que se acreditó en con las investigaciones realizadas por la institución demandada (Cfr. fojas 24-26 y 89-93 del expediente judicial).

Cabe resaltar, que en el informe de conducta emitido por la Comisión de Prestaciones de la **Caja de Seguro Social**, se señala entre otras cosas lo siguiente:

“Como resultado de la investigación efectuada, se pudo determinar que el empleador **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, al momento de ocurrir el accidente laboral al empleado JOSUE PALACIO LOPEZ, se encontraba moroso con la Caja de Seguro Social, en concepto de pago de las cuotas empleado-empendedor y otras contribuciones de ley, tal como consta a foja 23 del expediente.

No obstante, las lesiones producidas por el accidente de trabajo ocurrido al trabajador JOSUE PALACIO LOPEZ, fueron evaluadas por la Comisión Médica Calificadora de Riesgos Profesionales el día 3 de febrero de 2016, determinando la pérdida de la visión por extracción del órgano del ojo izquierdo, recomendando el otorgamiento de una pensión provisional por dos (2) años, conforme con el artículo 18 acápite X del Reglamento General de Prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales, con un 45% de incapacidad para laborar (foja 30).

El artículo 243 de la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005, que modificó el Artículo 42 del Decreto de Gabinete N°68 de 1970, establece frente a las obligaciones del empleador lo siguiente:

‘Artículo 243. Modificación del artículo 42 del Decreto de Gabinete 68 de 1970. El artículo 42 del Decreto de Gabinete 68 de 1970 queda así:

Artículo 42. Efectos del incumplimiento de las obligaciones del empleador en cuanto a los riesgos profesionales.

Si por omisión del empleador en la inscripción del empleado en el pago de la prima, la Caja de Seguro Social no pudiera conceder a un empleado o a sus beneficiarios las prestaciones a las hubieran podido tener derecho en caso de riesgo profesional, o si resultaran disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del

empleador, éste será responsable del pago de la totalidad de las sumas correspondientes a dichas prestaciones a favor del empleado o de sus deudos, resultantes del riesgo profesional acaecido.

...' (Lo resaltado es nuestro).

Previo análisis del expediente, la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución No.RP-749-2016 de 10 de marzo de 2016, resolvió:

'Determinar, que la Caja de Seguro Social no puede conceder la solicitud de prestaciones por el seguro de riesgos profesionales, generado por el accidente de trabajo/o enfermedad profesional acaecido el 26 de agosto de 2015, al empleado (a) JOSUE PALACIO LOPEZ, con cédula de identidad personal N° y Seguro Social N°8-758-2487, con sustento en el incumplimiento del empleador **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, con número patronal 81-718-001, de sus obligaciones en materia de riesgos profesionales (sic)'.
...

En atención a la impugnación presentada, la Comisión de Prestaciones Económicas de la Junta Directiva, luego de la evaluación del caso, acordó a través de la Nota No.332-2017-OdeAL-JD de 28 de julio de 2017, remitir el expediente a la Dirección Nacional de Ingresos, a fin de que se pronunciara sobre las aseveraciones y pruebas presentadas por el apelante, para determinar si al momento del imprevisto ocurrido al señor JOSUE PALACIO LOPEZ, el empleador se encontraba en paz y salvo con la institución (Foja 82).

A través de Nota DAyC-SdeA-N-026-2017 de 07 de septiembre de 2017, la Dirección Nacional de Ingresos indicó que el empleador **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, canceló los meses cuotas indicadas a continuación en fechas de pagos realizadas después del imprevisto laboral:

Mes cuota	Fecha de cancelación
Noviembre 2012	17 de noviembre de 2015
Septiembre 2013	17 de noviembre de 2015
Febrero 2014	22 de septiembre de 2015
Marzo 2014	23 de mayo de 2016
Diciembre de 2014	24 de abril de 2017

A este respecto, el artículo 63 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que estaba vigente hasta el 10 de mayo de 2016, disponía lo siguiente:

'Artículo 63. Pago de cuotas.

Las cuotas empleado empleador deben ser canceladas por los empleadores mensualmente de la siguiente manera:

Mientras se mantenga el sistema de planilla pre elaborada con facturación directa, durante los últimos ocho (8) días hábiles, del mes siguiente al que corresponda...

Aunado a lo anterior, cabe precisar que el Decreto de Gabinete No.68 de 31 de marzo de 1970, centraliza en la Caja de Seguro Social, la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales, es requisito indispensable que los empleadores entreguen a la Caja de Seguro Social, en el plazo y forma determinada por los reglamentos respectivos, la totalidad de las cotizaciones sobre los salarios de los trabajadores a su cargo, tal como lo dispone el artículo 38 del Reglamento General de Inscripciones, Clasificación de Empresas y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales.

...
Este es el Informe Explicativo de Conducta, que sustenta en forma precisa, las actuaciones administrativas promovidas por la Caja de Seguro Social en contra de la empresa **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, por estar morosa en el pago de las cuotas empleados-empleador al momento de la ocurrencia del accidente de trabajo el día 26 de agosto de 2015, al empleado JOSUE PALACIO LOPEZ, el cual remitimos a su despacho en cumplimiento de la Ley." (Cfr. fojas 68-71 del expediente judicial).

Contrario a lo expuesto por la demandante, este Despacho puede concluir que la entidad demandada, al momento de emitir la Resolución de Riesgos Profesionales RP-749-2016 de 10 de marzo de 2016, al igual que sus actos confirmatorios, la confeccionó dentro de los parámetros establecidos en la ley, aunado al hecho que en atención a la investigación efectuada por la Dirección General de Ingresos, se corroboró mediante la Nota DAyC-SdeA-N-026-2017 de 07 de septiembre de 2017, tal como lo comunica el informe de conducta, que el empleador **Marine Engineers Corporation (Panamá) Inc.**, incurrió en atrasos al momento de efectuar los pagos de las cuotas obrero patronal, infringiendo el artículo 63 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que estaba vigente al momento de los hechos.

Lo descrito en los párrafos previstos desestima los cargos relacionados con el Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970; la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; el Acuerdo 2 de 29 de mayo de 1995 y el Código Civil.

En cuanto a lo señalado, por la actora sobre la nulidad absoluta y la falta de motivación del acto acusado de ilegal, somos de la opinión que la entidad ha cumplido a cabalidad con los trámites pertinentes, habida cuenta que las resoluciones fueron dictadas conforme al principio del debido proceso, en virtud que las constancias allegadas al expediente judicial evidencian que a la accionante se le otorgaron todas las garantías procesales para estructurar su derecho a la defensa,

respaldado además, con lo que se observa en cada uno de los recursos presentados por la accionante en la vía gubernativa; aunado al hecho que los actos acusados están motivados y contienen todos sus elementos, por lo que deben descartarse las infracciones alusivas a los artículos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, invocados.

En un caso similar, la Sala Tercera mediante el Auto de 27 de abril de 2010, manifestó entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

En el informe explicativo de conducta, el Director General de la Caja de Seguro Social detalla en ese sentido, que el accidente de trabajo sufrido por MIGUEL ARAUZ SANTAMARÍA ocurrió el 3 de junio del 2002, a las 9:00 a.m. y el Aviso de entrada fue presentado el día del accidente a la 1:00 p.m., es decir con posterioridad al imprevisto laboral, motivo por el cual la empresa es responsable de los perjuicios causados al trabajador de acuerdo a lo establecido en las normas citadas.

Por otro lado, es preciso resaltar como referencia, lo que dispone para situaciones similares el artículo 304 del Código de Trabajo:

'En lo relativo a los trabajadores cubiertos por el régimen obligatorio del Seguro Social se estará a lo que dispone al respecto la legislación especial que sobre esta materia rige a la Caja de Seguro Social.'

'En cualquier caso en que por mora u omisión del empleador la Caja de Seguro Social no se encuentre obligada a reconocer las prestaciones a que se refiere dicha legislación especial, tales prestaciones correrán íntegramente a cargo del empleador.' (Subraya la Sala).

En virtud de lo anterior, tanto el artículo 42 del Decreto de Gabinete No.68 de 1970 y el artículo 304 del Código de Trabajo ordenan la aplicación, en estos casos, de la legislación especial en materia de seguridad social, por lo que le compete a la Caja de Seguro Social conocer de ellos, y nos a los Tribunales ordinarios como se plantea en la demanda.

Así las cosas, lo actuado por la Administración a juicio de la Sala, se ajusta a lo que está previsto en el artículo 42 del Decreto de Gabinete No.68 de 31 de marzo de 1970, donde expresamente está contenida la responsabilidad que recae al patrono por los perjuicios causados al trabajador o a sus deudos, cuando no los haya inscrito a tiempo en el Programa de Riesgos Profesionales o por no pagar la prima oportunamente.

El hecho de que la Caja de Seguro Social haya actuado por la vía administrativa, de modo alguno viola el debido proceso o lesiona los derechos de quien resultó obligado por la Caja de Seguro Social, toda vez que en todo momento se le garantizaron el ejercicio y cumplimiento de los recursos administrativos que otorga la ley para su defensa. Es decir, aquellos medios previstos por la ley a favor del particular, mediante el cual se puede impugnar un

acto administrativo cuando estime que éste le causa un agravio por ser infundado o ilegítimo.

...

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución No.841-03 D.G. de 27 de agosto de 2003, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, como tampoco lo son sus actos confirmatorios contenidos en la Resolución No.420-04 D.G. de 22 de abril de 2004 y la Resolución No.36,865-2005-J.D de 7 de abril de 2005."

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar **la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

Al respecto, la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 427 de 29 de noviembre de 2019, por medio del cual admitió a favor de la demandante los documentos visibles a fojas 16, 17 a 23, 38, 39, 118, 120, 122 y 123 del expediente judicial (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió como prueba documental presentada por la actora, el documento privado que consiste en el escrito de solicitud de copias autenticadas de 30 de octubre de 2018, consultable a fojas 40 y 92 del expediente judicial (Cfr. foja 128 del expediente judicial).

Por ceñirse a la materia del proceso, el Magistrado Sustanciador admitió con fundamento en el artículo 783 del Código Judicial, los siguientes documentos públicos: La Resolución de Riesgos Profesionales RP-749-2016 de 10 de marzo de 2016, y su acto confirmatorio, ambas emitidas por la Caja de Seguro Social; y la Resolución 52, 492-2018-J.D. de 28 de marzo de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 24 26, 31, 35 a 37, 50-51, 56-57, 61 a 63, 89 a 91 y 129 del expediente judicial).

Como pruebas documentales presentadas por la actora se admitieron el escrito de sustentación del recurso de reconsideración; el escrito de apelación; el poder dirigido a la

Comisión de Prestaciones de Riesgos; y el escrito de notificación y solicitud de copia (Cfr. fojas 27 a 30, 32 a 34, 52 a 55, 58 a 60, 64, 87 y 129 del expediente judicial).

Se admitió además, como prueba aducida por la parte actora copia autenticada de la planilla mensual de cuotas, aportes e impuestos sobre la renta correspondiente al mes de agosto de 2015, presentada por la empresa demandante a la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió como prueba la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el proceso objeto de estudio, aducida por la accionante y la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

Se observa que en el Auto de Pruebas 427 de 29 de noviembre de 2019, no fueron admitidos los siguientes documentos: el expediente judicial 1383-18; la copia autenticada del Paz y Salvo A023696 de 31 de agosto de 2015, emitido por la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social; y la copia autenticada del aviso de comprobante de pago 8645474 de 23 de septiembre de 2015 (Cfr. fojas 38, 39, 118 y 129 del expediente judicial).

No se admitieron las pruebas de informe requeridas por la actora por contravenir lo dispuesto en los artículos 783 y 835 del Código Judicial.

En ese mismo orden de ideas, el Magistrado Sustanciador no admitió la prueba pericial aducida por la sociedad recurrente, concerniente en la base de registros de contabilidad y demás documentos de interés contable, con peritos expertos en contabilidad y auditoría (Cfr. foja 131 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, somos de la convicción que en la acción objeto de análisis, la actividad probatoria de la recurrente **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).

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 de Riesgos Profesionales RP-749-2016 de 10 de marzo de 2016, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, y sus actos confirmatorios, y por lo tanto, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada