

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Vista Número 646

Panamá, 14 de mayo de 2021

El Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en representación y representación de **Alexis Blasser Stanziola**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI 1220-2016 de 3 de agosto de 2016, expedida por la **Junta Directiva 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 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 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. **Antecedentes.**

Según las constancias procesales, el 22 de julio de 2013, el Departamento de Investigación de Ingresos de la Caja de Seguro Social realizó visita de inspección al empleador **Alexis Blasser Stanziola** con número de identificación 87-319-0171, por reactivación, misma que arrojó el contenido del Informe de Sanción 001-03-2016 de 31 de marzo de 2016, con el que se comprueba que el empleador incurrió en la Falta de Notificación del Cese Temporal o Definitivo de Operaciones al régimen de seguridad social, tipificada en artículo 88 de la Ley 51 de 2005, según el cual es deber

de todo empleador registrado en la entidad, notificar formalmente por escrito a la institución, todo cese de operaciones, ya sea temporal o definitivo, antes o hasta por un plazo de treinta (30) días calendario siguientes a la fecha efectiva de dicho cese (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En esa misma línea, consta en autos que la comisión de la falta descrita en el párrafo anterior, se acredita con la solicitud de reactivación del número patronal recibida el 18 de julio de 2013, visible a foja 9 del expediente (administrativo), y la planilla Complementaria correspondiente a la cuota del mes de enero de 2008, en la que se reportó la liquidación de los trabajadores Rocío Del C. AVECILLA M., Lujan Concepción G., Guillermo A. Bárcenas, Aurelio López, y Dora Polo, según consta a foja 12 (expediente administrativo), documentos en los cuales queda de manifiesto que el empleador cesó temporalmente operaciones en enero de 2008, por lo que correspondía aplicar la sanción, conforme lo dispuesto en el artículo 121 (numeral 2) de la Ley 51 de 2005, orgánica de la entidad y el artículo 89 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la Caja de Seguro Social en su Resolución 1220-2016 de 3 de agosto de 2016, señaló que la sanción a imputar por falta de notificación del cese temporal de operaciones, sería la de:

“...  
**SANCIONAR** al empleador **ALEXIS BLASSER STANZIOLA**, con número de identificación **87-319-0171**, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de **DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,000.00)**, por la **FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL CESE TEMPORAL O DEFINITIVO DE OPERACIONES A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL**, de conformidad con lo establecido en los Artículos 88 y 121 numeral 2 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005 y el Artículo 86 del Reglamento General de Ingresos.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad, el empleador **Alexis Blasser Stanziola**, a través de su apoderado especial, interpuso un recurso de reconsideración en contra de la resolución descrita en el párrafo que antecede, lo que dio lugar a que se emitiera la Resolución 722 de 29 de junio de 2018, por medio de la cual se mantuvo en todas sus partes lo establecido en la anterior. Esta resolución fue notificada al actor el 9 de agosto de 2018 (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el accionante presentó recurso de apelación que fue resuelto mediante Resolución 53,401-2019-J.D. de 25 de junio de 2019, en la cual se procedió:

“ ...  
**CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución DINAI No.1220-2016 de 3 de agosto de 2016, mantenida por la Resolución DINAI No.722-2018 de 29 de junio de 2018 a través de la cual la Administración de la Caja de Seguro Social resolvió **SANCIONAR** al empleador **ALEXIS BLASSER STANZIOLA**, con número de identificación **87-319-0171**, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de **DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,000.00)**, por la **FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL CESE TEMPORAL O DEFINITIVO DE OPERACIONES A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL**, de conformidad con lo establecido en los Artículos 88 y 121 numeral 2 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005 y el Artículo 86 del Reglamento General de Ingresos, vigente hasta el 10 de mayo de 2016.

...” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Esta Resolución 53,401-2019-J.D. de 25 de junio de 2019, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, le fue notificada al demandante el 6 de septiembre de 2019, en la cual además se le informó que podía interponer recurso de revisión administrativa bajo los supuestos previstos en los Artículos 166 y siguientes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

A continuación, el 6 de noviembre de 2019, el apoderado judicial de **Alexis Blasser Stanziola**, acudió a la Sala Tercera, a interponer la acción contencioso administrativa bajo análisis, en la que solicita que se declaren nulas, por ilegales, las resoluciones antes mencionadas y que, como consecuencia de ello, no imponerle ninguna multa al actor por razón de los supuestos hechos que dieron origen al acto administrativo objeto de reparo (Cfr. fojas 2 a 8 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 975 de 5 de octubre de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por

lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, a juicio del apoderado judicial del demandante señala que se dio una aplicación indebida de la norma señalando que si bien la misma no establece los parámetros para determinar la cuantía de la multa, tampoco indica que el Director o Subdirector General del Seguro Social o de Ingresos de dicha entidad, puede establecer de manera subjetiva el monto, desconociendo la buena fe de la actuación por ser la primera vez que por falta de conocimiento se daba esta situación (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

También destaca el actor que el fundamento legal en el cual se basó la sanción impuesta resalta que la misma se refiere a las multas por presentación tardía de las planillas a la Caja de Seguro Social por parte de los empleadores, y no por la supuesta omisión en la notificación del cese de operaciones, tal como lo pretende aplicar la institución demandada (Cfr. foja 6 y 7 del expediente judicial).

Igualmente, indica que la entidad ha incurrido en una serie de violaciones al debido proceso tal como lo disponen los artículos 88 y 89 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que según el actor como la inspección que se hizo para verificar la inactividad del empleador culminó con el Informe 001-03-2016 de 31 de marzo de 2016, visible a foja 24 del expediente (administrativo), se emite cinco (5) meses después; la Resolución 1220-2016 de 3 de agosto de 2016 y se le notificó al apoderado del afectado, el día viernes 9 de febrero de 2018 es decir, no cinco (5) días después como impone la norma comentada, sino un (1) año y medio después, en abierta violación de la misma (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad planteados en la demanda, con sustento en la Resolución DINAI 722-2018 de 29 de junio de 2018, la cual señala claramente en su parte motiva lo siguiente:

“...  
Que el empleador **ALEXIS BLASSER STANZIOLA**, incurre en la Falta de Notificación Del (sic) Cese Temporal o Definitivo De (sic) Operaciones, **tipificada en el Artículo 88 de la Ley 51 de 2005 y el Artículo 86 del Reglamento General de Ingresos**, según los cuales es deber de todo empleador registrado en la Caja de Seguro Social,

**notificar formalmente por escrito a la Institución**, todo cese de operaciones, ya sea temporal o definitivo, antes o hasta por un plazo de treinta (30) días calendarios siguientes a la fecha efectiva de dicho cese;

Que a fojas 9 y 12 del expediente consta que el empleador cesó temporalmente operaciones en el mes de enero de 2008, no obstante, el 18 de julio de 2013, solicita la reactivación del número patronal y el 20 de enero de 2014, presenta la planilla complementaria reportado la liquidación de sus trabajadores para el mes de enero de 2008, por lo que la notificación del cese fue posterior a los treinta (30) días calendarios y la sanción impuesta obedece al atraso en la notificación del cese de operaciones;

Que la gravedad de la falta debe tasarse desde marzo de 2008 hasta junio 2013, es decir, por 65 meses, por lo que se sanciona con el pago de la suma de **DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,000.00)**;

Que el recurrente no presenta ninguna prueba para desvirtuar la decisión impugnada; luego de analizar los argumentos del recurrente y las constancias del expediente, se concluye que no existe mérito alguno para desvirtuar la decisión impugnada por cuanto el acto administrativo se ajusta a Derecho;

..." (La subrayada y negrita es de la entidad) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Por otra parte, en la Resolución 53,401-2019-J.D. emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se establece:

“...

Que, frente a los hechos expuestos en la alzada, es necesario indicarle al empleador que, la resolución atacada por la cual se sanciona al empleador, en ningún punto del citado acto administrativo se menciona al trabajador, por lo cual lo alegado carece de sustento;

Que en cuanto a lo expuesto en la foja 29 del infolio; este Despacho de Segunda Instancia, advierte que al empleador **ALEXIS BLASSER STANZIOLA**, se le está sancionando por falta contemplada en el artículo 88 de la Ley 51 de 2005 y el artículo 86 del Reglamento General de Ingresos, vigente al momento en que se cometió la falta, es decir, por falta de Notificación del Cese Temporal o Definitivo de Operaciones, en ningún lado de la Resolución atacada, se está sancionado al empleador por otra falta;

Que en efecto, la falta se produjo treinta (30) días después de la fecha efectiva de dicho cese, es decir, la empresa cesó operaciones en el mes de enero de 2008, tal y como afirmó en su escrito de apelación y cuando liquidó a sus trabajadores; no obstante, informó a la institución el 18 de julio de 2013;

Que referente, al párrafo anterior, la Ley No.51 Orgánica de la Caja de Seguro Social, de 27 de diciembre de 2005, estipula en el artículo 88, lo siguiente:

'Artículo 88. Deber de notificación del cese de operaciones. Todo cese de operaciones, ya sea temporal o definitivo, de los empleadores registrados ante la Caja de Seguro Social, **deberá notificarse formalmente por escrito a la Institución antes o hasta por un plazo de treinta días calendarios siguientes a la fecha efectiva de dicho cese.**'

Que conforme explicó el artículo citado y en el caso que nos ocupa, el empleador, acudió a informar sobre el cese de sus operaciones 63 meses después de la fecha efectiva, con lo cual quedó más que acreditada la falta;

Que según establece el reglamento General de Ingresos, vigente al momento en que se cometió la falta, en su artículo 86, indicó el monto a imponer por la infracción a la Ley, así:

**'Artículo 86.** Falta de notificación del cese temporal o definitivo de operaciones.

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.

...

A efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, se tomará en cuenta la gravedad de la falta en atención al tiempo transcurrido desde que nació la obligación, así:

...

**De 61 a 72 meses desde que nació la obligación legal de notificar B/.2,000.00...**'

Que se hace necesario advertirle al apoderado judicial del empleador, que la Ley No.51 de 2005, es clara al establecer que el empleador está en la obligación de comunicar a la Caja de Seguro Social, que ha cesado operaciones, que el hecho de haber liquidado a todos sus trabajadores no es una manifestación de comunicación formal;

Que por último, en cuanto a que no existe una resolución o auto que ordene la investigación, al respecto la citada Ley Orgánica de la Institución establece en el artículo 8 que la Caja de Seguro Social, está revestida de la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo de todas las personas sujetas al régimen de la Institución, a fin de verificar que se cumpla con todo lo ordenado en la ley ut supra y sus Reglamentos. La inspección se lleva a cabo mediante la revisión de los libros de contabilidad, planillas, listas de pagos, declaraciones de pagos a terceros y todos aquellos documentos que sean necesarios para constatar el pago de sueldos, salarios, honorarios y gastos de representación, así quedó evidenciado a foja 10;

..." (La negrita y subrayada es de la entidad) (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

Por otra parte, la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, a través de su Informe de Conducta destacó lo siguiente: "...En virtud de la facultad que le concede el artículo 8 de la Ley 51 de 2005, la Caja de Seguro Social a través del Departamento de Investigación, realizó inspección al dominio comercial del empleador **ALEXIS BLASSER STANZIOLA**, con número patronal 87-319-0171, el día 22 de febrero de 2013, pudo comprobar que el empleador incumplió el artículo 88 de la Ley 51 de 2005..." (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

En otro punto, en cuanto al tema señalado por el actor, sobre la actuación de la institución respecto de la aplicación de la multa, en el Informe de Conducta se señala lo siguiente: "...Consecuentemente, el Departamento de Investigación emitió el Informe No.001-03-2016 de 31 de marzo de 2016, que determinó que el empleador **ALEXIS BLASSER STANZIOLA** incurrió en la **FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL CESE TEMPORAL O DEFINITIVO DE OPERACIONES**, según lo establecido en el artículo 88 de la Ley 51 de 2005 y el artículo 86 del Reglamento General de Ingresos vigente hasta el 10 de mayo de 2016..." (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Todo lo expresado en los párrafos precedentes nos lleva a concluir que no le asiste la razón al demandante, cuando indica que la Resolución DINAI 1220-2016 de 3 de agosto de 2016, y sus actos confirmatorios, contenidos en la Resolución DINAI 722-2018 de 29 de junio de 2018 y la Resolución 53,401-2019-J.D. de 25 de junio de 2019, emitidas por la Caja de Seguro Social, han infringido las normas señaladas por el recurrente, por lo que esos cargos de infracción deben ser desestimados por la Sala Tercera.

### **III. Actividad Probatoria.**

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

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 331 de 16 de diciembre de 2020**, se admitió como prueba, entre otras, la Resolución DINAI 1220-2016 de 3 de agosto de 2016 objeto de reparo, y sus actos confirmatorios, contenidos en la Resolución DINAI 722-2018 de 29 de

junio de 2018; y la Resolución 53,401-2019-J.D. de 25 de junio de 2019, emitidos por la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 10-4, 15-18, 19-21, 30 y 32-34 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe dirigida a la Caja de Seguro Social (CSS), mediante la cual se solicita la copia autenticada del expediente administrativo a través del **Oficio 800 de 12 de abril de 2021**, y que no ha sido remitido al Tribunal, al momento de redacción de este escrito (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Alexis Blasser Stanziola, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que el demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere 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 esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, 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 esta 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 debe 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 corresponde 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399) ... (Lo resaltado es  
nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Alexis Blasser Stanziola**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DINAI 1220-2016 de 3 de agosto de 2016, y sus actos confirmatorios, expedidos** por la Caja de Seguro Social; y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 961-19