

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 975

Panamá, 5 de octubre de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

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.

Contestación de la demanda.

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 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la sociedad demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 88, 121 (numeral 2) de la Ley 51 de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones mismos que, en su orden, disponen que 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 calendario; y, las multas a aplicarse por la falta de inscripción y notificación (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

B. El artículo 86 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución 38,788-2006-JD de 30 de mayo de 2006, reformada por la Resolución 50,064-2016-JD del 26 de abril de 2016, que señala para la declaración tardía de la planilla mensual, cuáles son las sanciones a aplicarse a los empleadores (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

C. Los artículos 88 y 89 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por la cual se dicta el procedimiento administrativo general, que señalan respectivamente, el término para agotarse toda denuncia o queja no mayor a un término de dos meses; y las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular; las que ponen término a una instancia del proceso o que decidan un recurso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su expedición (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

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

Conforme está sentado en autos, 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 Stanzola con número de identificación 87-319-0171, por reactivación. Dicha investigación realizada 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 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 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En esa misma línea, consta en autos que la comisión de la falta 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 al mes cuota enero de 2008, en la que reporta 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 corresponde aplicar la sanción, conforme lo dispuesto en el artículo 121 (numeral 2) de la Ley 51 de 2005 y el artículo 89 del Reglamento General de Ingresos (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 el monto de la sanción a imputar por falta de notificación del cese temporal de operaciones, equivale a la suma de **DOS MIL BALBOAS (B/.2,000.00)**, por medio de la cual procedió a resolver lo siguiente:

“... ”

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 a la actor el 9 de agosto de 2018 (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el actor presentó recurso de apelación en contra de la Resolución DINAI 722-2018 de 29 de junio de 2018, sin embargo la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, resolvió mediante Resolución 53,401-2019-J.D. de 25 de junio de 2019, confirmar en todas sus partes lo siguiente:

“...”

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 apoderado judicial de **Alexis Blasser Stanziola**, acudió a la Sala Tercera el 6 de noviembre de 2019, 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).

A juicio del apoderado judicial del demandante, la entidad demandada señala que se dio una aplicación indebida de la norma ya que si bien la misma no establece los parámetros para determinar la cuantía de la multa, la misma 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 ya que era la primera vez que por falta de conocimiento de las normas (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

También, destaca el actor que al emitir la resolución impugnada, el fundamento legal que la sustenta resalta de su contenido 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 institución ha incurrido en una serie de violaciones al debido proceso tal como lo estipulan 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 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 días después como impone la norma comentada, sino un 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, el 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. fojas 14 del expediente judicial).

Por otra parte, en la Resolución 53,401-2019-J.D. acto confirmatorio 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 todo 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).

Por otra parte, en cuanto al tema señalado por la actora, 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 del 3 de agosto de 2016, y sus actos confirmatorios, contenidos en la Resolución DINAI 722-2018 del 29 de junio de 2018 y la Resolución 53,401-2019-J.D. del 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.

En atención a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DINAI 1220-2016 del 3 de agosto de 2016, y sus actos confirmatorios, ambos expedidos** por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General