

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 207

Panamá, 26 de abril de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

La licenciada Dafna Aparicio Salado, actuando en representación de **Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010, emitida por el **director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**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. Antecedentes.**

Conforme está sentado en autos, el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social procedió a examinar los libros contables, comprobantes de pago y demás documentos de propiedad del empleador Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., a fin de acreditar los pagos que éste realizó a favor de sus trabajadores en el período comprendido

del mes de marzo de 2004 al mes de diciembre de 2008; examen que culminó con el informe de auditoría DNAI-AE-PMA-IO-041-2009 de 30 de junio de 2009 (Cfr. f. 43 del expediente judicial).

Analizados los resultados arrojados por la auditoría llevada a cabo por el Departamento de Auditoría a Empresas, el director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social procedió a emitir la **resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010**, mediante la cual **sancionó** con la suma de B/.7,600.00, la conducta de la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., al incurrir en sub-declaración en las planillas de pago y otras infracciones a la ley orgánica de esa institución, al tenor de lo establecido en los artículos 91, 101, 122 y 129 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 91 y 95 del reglamento general de Ingresos (Cfr. f. 45 del expediente judicial).

En lo que atañe a la **deuda** que exhibía la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., la entidad de seguridad social dictó la **resolución 111-2010 de 29 de octubre de 2010**, por cuyo conducto se le exigió al empleador el pago de la suma de B/.8,114.45, la que correspondía a las cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos, dejados de pagar durante el período comprendido del mes de marzo de 2004 al mes de diciembre de 2008 (Cfr. fs. 48-50 del expediente judicial).

Cabe señalar, que en lo atinente a la decisión contenida en la resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010, **la hoy**

**demandante hizo uso de su derecho de defensa al presentar y sustentar, en tiempo oportuno, un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la resolución DINAI-015-2011 de 18 de mayo de 2011,** por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el contenido del acto inicial (Cfr. fs. 46 y 47 del expediente judicial).

Con posterioridad a estos hechos, observamos que el director ejecutivo nacional de Finanza y Administración de la Caja de Seguro Social **expidió la resolución 071-2011 de 24 de junio de 2011, por medio de la cual dicho servidor público revocó la resolución 111-2010 de 29 de octubre de 2010,** habida cuenta que el empleador canceló íntegramente la deuda que ascendía a B/.8,114.45, en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos, dejados de pagar durante el período comprendido del mes de marzo de 2004 al mes de diciembre de 2008 (Cfr. fs. 29-32 del expediente judicial).

Por otra parte, debemos resaltar que el 23 de agosto de 2011, **la apoderada legal del empleador sustentó un recurso de apelación en contra de la resolución DINAI-015-2011 de 18 de mayo de 2011,** el cual no fue resuelto por la junta directiva de la Caja de Seguro Social dentro del término de dos meses que establece la ley 38 de 2000, según se desprende del contenido de la certificación suscrita por la subsecretaria general de dicha entidad y que reposa a foja 33 del expediente judicial.

En atención a ese hecho, el 23 de diciembre de 2011, la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L.,

actuando por medio de su apoderada judicial sustituta, la licenciada Dafna Aparicio Salado, presentó ante ese Tribunal la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa, con el objeto de impugnar la **resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010** (Cfr. fs. 3-12 del expediente judicial).

**II. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es cierto como viene expuesto; 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 46 y 47 del expediente judicial).

**Décimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 33 del expediente judicial).

**Undécimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 33 y 59 del expediente judicial).

**Duodécimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 34 y 35 del expediente judicial).

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

**III. Disposiciones que se estiman infringidas.**

La apoderada judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

**A.** El artículo 1043 del Código Civil, norma que se refiere a las formas de extinción de las obligaciones (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial);

**B.** El numeral 2 del artículo 122 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, conforme al cual las sub-declaraciones que realicen los empleadores en sus planillas, entendiendo como tales la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social sobre dichos montos, se sancionarán con una multa que puede oscilar entre los B/.300.00 y los B/.20,000.00, sin perjuicio de la acción penal correspondiente (Cfr. f. 9 del expediente judicial); y

**C.** El numeral 3 del artículo 77 de la resolución 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, norma que prevé que a las planillas complementarias o adicionales se le aplicará una multa por "presentación tardía", la cual equivale al 5% de la cuota obrero patronal del concepto de seguro social (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial).

**IV. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Este Despacho advierte que la recurrente acude ante esa Sala para que se declare nula, por ilegal, **la resolución**

**DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010**, emitida por el director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, por cuyo conducto se resolvió sancionar al empleador Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., al pago de la suma de B/.7,600.00, en concepto de **multa** por sub-declaración en las planillas de pago y otras infracciones a la ley orgánica de la institución, de conformidad con lo establecido en los artículos 91, 101, 122 y 129 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 91 y 95 del reglamento general de Ingresos (Cfr. fs. 43-45 del expediente judicial).

Antes de entrar al análisis de fondo del caso bajo examen, estimamos pertinente señalar que entre las disposiciones legales que se dicen infringidas, la parte actora ha incluido el numeral 3 del artículo 77 de la resolución 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, el cual no será analizado dentro del presente proceso, en atención a que **la conducta por la que se investigó a la hoy demandante, se enmarcó en la sub-declaración en las planillas de pago y no en la presentación tardía de planillas complementarias o adicionales de cuotas obrero patronales**, conducta a la que precisamente se refiere este numeral. Así lo indica la directora nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, en el que se expresa lo siguiente: *"Por último, establece una violación por indebida aplicación al artículo 77 numeral 3 del reglamento general de Ingresos, al señalar que se le aplicó una multa equivalente al 5% por presentación tardía.*

*Sin embargo, pasa por alto que esa multa es distinta a la sanción que nos atañe..."* (Cfr. f. 62 del expediente judicial).

Este Despacho considera pertinente dejar consignado a manera de introducción de nuestra contestación de la demanda, que al emitir la resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010, la entidad demandada cumplió con la normativa contenida en la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 91, 94 y 99 del reglamento general de Ingresos para efectos del trámite administrativo para la imposición de la multa en contra de la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L.

Ello es así, puesto que de la lectura del expediente judicial se desprende que la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social instruyó con estricto apego al principio de legalidad, el procedimiento seguido en contra de esa cooperativa, por cuanto que, tal como se expresa en el ya citado informe de conducta, los conceptos que sirvieron de base para la emisión de la resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010, por cuyo conducto se **sancionó** al empleador Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., difieren de aquéllos por los cuales se profirió la resolución 111-2010 de 29 de octubre de 2010, mediante la cual se le exigió el pago de las sumas dejadas de declarar en concepto de cuotas, riesgos profesionales y otros conceptos (Cfr. f. 59 del expediente judicial).

Con relación a la citada resolución 111-2010, no debemos perder de vista, que tal como lo manifestamos en el apartado de antecedentes de este escrito de contestación, a través de

la resolución 071-2011 de 24 de junio de 2011, el director ejecutivo nacional de Finanza y Administración de la Caja de Seguro Social revocó en todas sus partes el acto administrativo que dio origen a esta **condena** en contra de la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., debido a que la misma procedió al pago de B/.9,046.46, que comprendía la totalidad de las sumas dejadas de declarar a la entidad, con inclusión de los intereses que se generaron hasta la fecha de su cancelación (Cfr. fs. 51-53 del expediente judicial).

Lo explicado en el párrafo que antecede es del todo relevante, pues excluye del presente análisis, cualesquiera pretensión que gire en torno a esta **condena** ya que, tal como lo hemos señalado en líneas anteriores, la totalidad del monto adeudado por el empleador fue cancelado, lo que ha sido reconocido, a través de la citada resolución 071-2011, con lo cual se agotó el tema en la vía gubernativa.

En este mismo sentido, debe destacarse que aunque el monto de las sumas dejadas de reportar a la entidad, incluyendo recargos e intereses fueron cancelados por la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., lo cierto es que las razones que motivaron la **sanción contenida en la resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010 persisten**, habida cuenta que la conducta omisa en la que incurrió el empleador fue debidamente comprobada por el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, de acuerdo

a lo plasmado en el informe DNAI-AE-PMA-IO-041-2009 de 30 de junio de 2009.

En estos términos, es evidente que no resultaba viable que la condena y la sanción derivada de la misma se materializaran a través de un solo acto administrativo, pues, con la primera, lo que se perseguía era la recuperación de los montos correspondientes a cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes y recargos de Ley, dejados de pagar a la entidad, mientras que en el caso de la segunda, su finalidad era la de imponer el pago de una multa, debido a la comisión de conductas que administrativamente están señaladas como infracciones.

Por las consideraciones que anteceden, puede arribarse a la conclusión que el director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social actuó conforme a Derecho y que su actuación estuvo revestida de legalidad al momento de emitir el acto administrativo acusado, puesto que, de acuerdo con lo que se desprende de lo que consta en autos, la Cooperativa de Servicios Múltiples Profesionales, R.L., incurrió en conductas que la normativa que regula la materia cataloga como infracciones, dando lugar a que la entidad procediera a dictar la resolución impugnada; por lo que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución DINAI-387-2010 de 19 de mayo de 2010 y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como

prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

Por otra parte, este Despacho se opone a la admisión de las pruebas documentales visibles a fojas 20, 21, 22, 23, 24 y 25 por constituir copias simples de documentos que no han sido autenticados por la autoridad encargada de la custodia del original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su forma original o mediante copias debidamente autenticadas.

**VI. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 837-11