

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 224

Panamá, 24 de mayo de 2013

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

El licenciado Julio C. Jované Del Cid, actuando en representación de **Alicia Elena Roganti de Laurencena**, ahora **Alicia Elena Roganti Feijóo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 836-2006-D.G. de 28 de septiembre 2006, emitida por la **Caja de Seguro Social**, 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18-21, 22-24, 25-38 y 39-52 del expediente judicial).

**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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16-17, 28-21 y 22-24 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la parte actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones legales:

**A.** De la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general:

**a.1.** El Artículo 52, relativo a los supuestos en que los actos administrativos incurren en vicios de nulidad absoluta (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial); y

**a.2** El artículo 62, el cual establece los casos en los que las entidades públicas pueden revocar o anular una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

**B.** Los siguientes artículos de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social:

**b.1** El artículo 8, sobre la facultad que tiene la entidad de seguridad social de inspeccionar los lugares de trabajo y de recaudar información (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial);

**b.2.** El artículo 9, que dispone que la Caja de Seguro Social tendrá la facultad de revisar y verificar en todo momento la planilla de declaración de las cuotas derivadas de la relación empleado empleador, así como los otros medios de pago de cuotas (Cfr. foja 13 del expediente judicial); y

**b.3** Artículo 116, según el cual, la Caja de Seguro Social, actuando de oficio o a solicitud de parte interesada, está facultada para revisar los casos en que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando compruebe que se ha incurrido en alguna de las causales señaladas en la misma norma (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Según observa este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución 836-2006-D.G. de 28 de septiembre de 2006, dictada por el Subdirector de la Caja de Seguro Social, en ejercicio de las facultades que le fueron delegadas; acto administrativo mediante el cual, entre otras cosas, dicho funcionario resolvió: **a)** declarar indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales registradas y pagadas por el Consejo de Enseñanza Cambridge, S.A., con número patronal 87-821-0374, a favor de la asegurada Alicia de Laurencena, con seguro social 171-6065, en el período comprendido de enero de 2000 a abril de 2003; y **b)** condenar a la empresa antes indicada a pagar una multa de B/.1,000.00, por la referida infracción (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la decisión adoptada, Alicia Elena Roganti de Laurencena, ahora identificada como Alicia Elena Roganti Feijóo, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la Resolución 1500-2010-S.D.G. de 18 de noviembre de 2010, a través del cual se dispuso mantener el contenido del acto original (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial).

Al ser notificada de la decisión mencionada en el párrafo precedente, la accionante recurrió en apelación ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, dando lugar a que se expidiera la Resolución 46,362-2012-J.D. de 5 de enero de 2012, por medio de la cual ese cuerpo directivo confirmó en todas sus partes el acto recurrido (Cfr. fojas 22 a 24 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, la recurrente ha ejercido ante la Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción

que ocupa nuestra atención, dentro de la cual alega la infracción de los artículos 52 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y 8, 9 y 116 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, cuyos cargos de violación analizaremos en conjunto dada la estrecha relación existente entre los mismos.

Al sustentar la infracción de las normas antes indicadas, el apoderado judicial de Alicia Elena Roganti Feijóo manifiesta que a través del acto impugnado la Caja de Seguro Social redujo la pensión de vejez que le había reconocido a su poderdante, a pesar de que en la instancia administrativa no existía prueba de irregularidad alguna en su contra, pues, el informe de auditoría en que supuestamente se sustentó la medida adoptada se elaboró sobre la base de documentos generados por la propia entidad, sin que la actora tuviera oportunidad de defensa, por lo que estima que el acto impugnado fue emitido prescindiendo del debido proceso legal (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

De igual manera, la parte demandante señala que la Caja de Seguro Social no podía sancionarla sin haber agotado las gestiones y las investigaciones necesarias para determinar la existencia de alguna violación a la Ley, es decir, sin que existieran pruebas de que había incurrido en alguna de las causales que facultan a la Caja de Seguro Social para revisar los casos en los que se hayan resuelto prestaciones económicas (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos que expone el abogado de la recurrente con la finalidad de dar sustento a su pretensión, este Despacho advierte que los mismos deben ser descartados por la Sala, ya que giran en torno a la premisa, errónea por cierto, de que a través del acto impugnado se redujo la pensión que la Caja de Seguro Social le había otorgado a Alicia Elena Roganti Feijóo, cuando lo cierto es, que a través de la Resolución 836-2006-D.G. de 28 de septiembre 2006, es decir, el acto impugnado, esa institución resolvió declarar indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales registradas y pagadas a su favor por el

Consejo de Enseñanza Cambridge, S.A., con número patronal 87-821-0374, en el período comprendido de enero de 2000 hasta abril de 2003; y, como consecuencia de tal situación, sancionar al mencionado centro de enseñanza con una multa B/.1,000.00 (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Contrario a lo señalado por el apoderado judicial de la demandante, la reducción de la pensión de vejez a la que hace referencia se dispuso a través de la Resolución 9353 de 14 de mayo de 2009, por medio de la cual la Comisión de Prestaciones Medicas de la Caja de Seguro Social resolvió modificar la Resolución 18970 de 19 de noviembre de 2003 que originalmente le había conferido ese beneficio a la hoy recurrente; lo que hace evidente que esta última medida se materializó por medio de un acto administrativo posterior y distinto a la resolución objeto de reparo; de ahí que no resulten aplicables a esta última los cargos de infracción hechos por la parte actora en sustento de su pretensión.

Visto lo anterior y refiriéndonos en particular a la legalidad del acto que se impugna dentro de este proceso, observamos que la citada Resolución 836-2006-D.G de 28 de septiembre de 2006, fue emitida por la entidad demandada cumpliendo con la normativa aplicable a esta materia, ya que la misma tuvo su origen en la investigación que el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social realizó al empleador Consejo de Enseñanza Cambridge, S.A., cuyo inicio le fue comunicado mediante la carta de presentación AE-CP-05-121; y, además, porque incluyó la revisión de los libros de contabilidad, planillas internas de pago, preelaborada y otros documentos de la empresa (Cfr. fojas 16, 56 y 57 del expediente judicial).

Como resultado de esta investigación surgió el informe de auditoría AE-CI-06-06 de 15 de junio de 2006, en el cual el Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social indicó que no encontraron evidencias que permitieran demostrar que Alicia Elena Roganti Feijóo hubiera prestado servicios

en el mencionado centro de enseñanza durante el período comprendido entre el año 2000 al 2003; razón por la que determinó que las cuotas aportadas sobre los salarios declarados durante ese período fueron indebidas, lo que dio lugar a la emisión del acto impugnado (Cfr. foja 14, 20 y 56 del expediente judicial).

Lo anterior, aparece claramente descrito en el informe explicativo de conducta remitido al Tribunal por la entidad demandada, en el cual se indica que: *“Producto de esta auditoría se detectaron cuotas indebidas, porque no pudo comprobar la prestación de servicio de ALICIA ELENA ROGANTI FEIJÓO, durante los periodos... ya que no se aportó cheques girados a su favor en concepto de salario y el empleador no aportó documento alguno que pudiera demostrar la prestación del servicio.”* (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

De igual manera, resulta de interés mencionar que en este informe de conducta la entidad demandada también manifiesta que a través de una nota de 13 de marzo de 2006, la Directora del Instituto Internacional Cambridge reconoció que en los archivos del colegio no encontró el contrato de trabajo que había suscrito con Alicia Elena Roganti Feijóo, de manera que es válido concluir que tanto la auditoría como la investigación desarrolladas por la Caja de Seguro Social estuvieron debidamente sustentadas en los artículos 8 y 9 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que son del tenor siguiente:

**“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. (El subrayado es de este Despacho).

...

**“Artículo 9. Potestad de revisión de planillas y otros medios de pagos de cuotas.** La Caja de Seguro Social tendrá facultad para 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. De igual forma, tendrá acceso a examinar y obtener, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, toda la información relativa a las distintas formas y montos de las rentas de los independientes contribuyente y no contribuyentes o informales y su identificación. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá proporcionarle a la Caja de Seguro Social toda la información así requerida. (El subrayado es de esta Procuraduría).

Asimismo, la actividad de la administración encuentra sustento en lo establecido en el artículo 116 de la propia Ley 51 de 2005, cuyo texto se transcribe a continuación:

**“Artículo 116. Facultad revisora.** La Caja de Seguro Social, de oficio o a solicitud de parte interesada, está facultada para revisar los casos en los que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando compruebe que se ha incurrido en las siguientes causales:

1. Errores de cálculo.
2. Falta en las declaraciones.
3. Alteración en los datos pertinentes.
4. Falsificación de documentos.
5. Simulación de Invalidez por parte del paciente.
6. Falsedad en la calificación de la invalidez por la instancia correspondiente.
7. Cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones.

La Caja de Seguro Social solamente emitirá una nueva resolución, si de la revisión resultan modificadas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas.

En principio, los asegurados o sus dependientes no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso. No obstante lo anterior, si las prestaciones hubieran sido pagadas a base de documentos, calificaciones, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos imputables al beneficiario, la Caja de Seguro Social exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiera lugar.

La Caja de Seguro Social presentará la denuncia respectiva cuando se determine que alguno de los documentos que hayan conllevado al otorgamiento de una pensión, están adulterados, falsificados o contengan dictámenes falsos.

La participación de algún servidor de la Institución en la ejecución o elaboración de documentos, calificaciones o dictámenes falsos, acareará la destitución inmediata, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.” (El subrayado es nuestro).

De la lectura de las normas reproducidas se puede inferir sin mayor dificultad la potestad de la cual está revestida la Caja de Seguro Social para realizar inspecciones a los lugares de trabajo; recaudar información; examinar las planillas a fin de corroborar el adecuado pago de las cuotas empleado-empleador; así como para revisar los casos en los cuales se hayan resuelto prestaciones económicas, razón por la cual la entidad demandada gozaba de amplias facultades para emitir el acto impugnado, en el cual resolvió considerar como indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales registradas y pagadas a favor de Alicia Elena Roganti Feijóo por el Consejo de Enseñanza Cambridge, S.A., en el período comprendido de enero de 2000 hasta abril de 2003, así como sancionar al empleador por la falta cometida, por lo que en opinión de esta Procuraduría, carecen de sustento los cargos de infracción aducidos por la actora en relación con las normas que invoca como violadas.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 836-2006-D.G. de 28 de septiembre de 2006, emitida por la Caja de Seguro Social ni sus actos

confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las peticiones de la parte actora.

#### **IV. Pruebas.**

1. Se objeta la prueba de informe requerida por la recurrente en el numeral 7 del apartado de pruebas del escrito de demanda, ya que esta solicitud tiene como finalidad que la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos remita al Tribunal la declaración de rentas del Consejo de Enseñanza Cambridge, S.A, correspondiente a los años 2000-2003, y de conformidad con lo establecido en el artículo 722 del Código Fiscal, las declaraciones de renta, al igual que las copias y los documentos que con ella se acompañen, no podrán ser examinadas por personas distintas al contribuyente o su representante o apoderado.

De igual manera objetamos, por ineficaces e inconducentes, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, el resto de solicitudes hechas por la parte actora en la referida prueba de informe, cuyo objeto es que la misma autoridad certifique lo concerniente al pago de los salarios del personal que conformaba el centro de enseñanza, así como que si el mismo todavía se encuentra operando, puesto que la información solicitada debió ser pedida por la propia recurrente ante la institución, a través de la presentación de memoriales y/o solicitudes de certificaciones. Al no hacerlo, o al menos no haber demostrado los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la parte actora pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por la demandante de acuerdo a lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual: “incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.”

Esa Sala en Auto de 24 de abril de 2009, se pronunció en los siguientes términos con respecto a esta carga que recae sobre las partes del proceso:

“Sin perjuicio de lo anterior, tenemos que un detalle que no podríamos dejar en el tintero **es que es esencial que la parte que pretenda que una o varias pruebas consten en el proceso previo a su desenlace, las aduzca, presente o peticione oportuna y claramente**; pues, salvo los casos que la Ley prevé, mal puede pretender que sea la Sala o el Juzgador quien se la logre cuando le corresponde a la propia parte la carga de la prueba, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que esta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus pruebas, se estaría atentando esencialmente contra el Principio de Igualdad de las Partes y, además, deja de manifiesto que se ha desconocido lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial” (Lo subrayado es de esa Sala y la negrita es de este Despacho).

2. De igual manera, se objeta que se llame a comparecer al proceso en calidad de testigos a Jorge Laurencena y Yira Fuentes Ávila, puesto que la parte actora omitió hacer referencia a los hechos que estas personas deben acreditar con sus declaraciones, incumpliendo así con lo preceptuado en el artículo 948 del Código Judicial; y

3. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 627-12