

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 287

Panamá, 24 de junio de 2014

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El Licenciado Karl J. Copriz R., actuando en representación de **Francisco Simonovic Berastegui**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI-470-2008 del 27 de agosto de 2008, emitida por el **Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios 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. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No consta; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

Quinto: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, que enumera los supuestos en que los actos administrativos contienen vicios de nulidad absoluta (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial); y

B. El artículo 32 del Código Civil, el cual dispone que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir, pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación (Cfr. 11 y 12 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, mediante la Nota CH-AE-CP-07-08 de 15 de marzo de 2007 la Caja de Seguro Social le comunicó a Francisco Simonovic Berastegui, propietario del Centro Turístico Las Totumas, con número de empleador 45-852-0413, que realizaría una auditoría relacionada con el cumplimiento del pago de sus cuotas empleado-empleador y otras retenciones, durante el período comprendido entre agosto de 1998 a octubre de 2003 (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Producto de tal comunicación, el Departamento de Auditoría a Empresas de la Dirección Nacional de Auditoría Interna le solicitó al hoy demandante una serie de documentos necesarios para realizar la diligencia de revisión; no obstante, dicha documentación no fue entregada en su totalidad, razón por la que se le reiteró esta solicitud de información por medio de la Nota CH-AE-N-07-76 de 22 de marzo de 2007 (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente administrativo).

Como resultado de esta auditoría, los auditores asignados a la investigación confeccionaron el informe CH-AE-IM-07-12 de 18 de febrero de

2008, dirigido al Director Nacional de Auditoría Interna de la Caja de Seguro Social, en el cual se determinó que el empleador Francisco Simonovic no presentó las planillas internas de pago de 1998 a julio de 2002; las declaraciones juradas de rentas de los años 1998 a 2003; las liquidaciones laborales y contratos de algunos trabajadores; los documentos que acreditaban las sumas de dinero pagadas en concepto de vacaciones y décimo tercer mes de agosto de 1998 a octubre de 2003; algunos registros legales; y los comprobantes de pagos de agosto de 1998 a octubre de 2003, entre otros documentos que eran necesarios para la revisión del caso, lo que les dificultó realizar su labor, razón por la que solicitaron la aplicación de una sanción de B/.25,000.00, sustentada en la negativa del empleador de suministrar la información requerida para la comprobación de las cuotas empleado-empleador correspondiente al período 1998 a 2003, y tomando en consideración la gravedad de la falta descrita (Cfr. fojas 23 a 27 del expediente administrativo).

Como producto de lo anterior, la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8 y 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, emitió la Resolución DINAI-470-2008 de 27 de agosto de 2008, mediante la cual resolvió sancionar al empleador Francisco Simonovic Berastegui a pagar la suma de B/.25,000.00, en concepto de multa, por negarse a suministrar la información requerida por la institución, la que correspondía al período 1998 a 2003 (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con esta decisión, el actor interpuso un recurso de reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución 141-2009 de 23 de abril de 2009, la cual mantuvo en todas sus partes el acto administrativo original (Cfr. fojas 14 a 16 del expediente judicial).

Con posterioridad a este hecho, el recurrente presentó ante la Junta Directiva de la institución un recurso de apelación que fue decidido a través de la Resolución 42,536-2011-J.D de 18 de enero de 2011, por cuyo conducto este

organismo resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución DINAI-470-2008 del 27 de agosto de 2008, acusada de ilegal (Cfr. fojas 17 a 20 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, el demandante ha ejercido ante la Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1 a 13 del expediente judicial).

El recurrente aduce que al emitir la Resolución DINAI-470-2008 de 27 de agosto de 2008, acusada de ilegal, la entidad demandada vulneró la garantía del debido proceso legal, puesto que le aplicó la Ley 51 de 2005 como fundamento jurídico para sancionarlo por operaciones realizadas en el año 2003, a pesar de que dicha legislación entró en vigencia el 1 de enero de 2006, razón por la que, según su opinión, debieron aplicarle las disposiciones del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954, vigente a la fecha del período investigado por el Departamento de Auditoría a Empresas (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

Según señala el actor, la Caja de Seguro Social inició una auditoría extemporánea en contra de la empresa Centro Turístico Las Totumas, ya que la misma no existía legalmente desde el año 2003, fecha en que cambió de dirección y de nombre, es por ello que, a su entender, no se le podía aplicar la ultractividad de la ley anterior y, mucho menos, se le podía sancionar sobre la base de una ley que entró en vigor en el año 2006 (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En el informe de conducta presentado por la Directora Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social se indica que *“...el artículo 32 del Código Civil, norma de Derecho sobre la interpretación y aplicación de la ley, establece que las leyes rigen desde su vigencia, ...faculta a la Institución para la aplicación de la Ley 51 de 2005, para iniciar investigaciones, realizar actos preparatorios, entre otros, desde el momento en que entró a regir, independientemente que se trate sobre hechos que se suscitaron bajo el amparo del Decreto Ley 14 de 27 de agosto de 1954. Sustentamos lo anterior en el hecho que las investigaciones de auditoría*

interna de la Caja de Seguro Social, tienen por propósito, verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los empleadores al amparo del régimen de seguridad social. En el evento que se determinen omisiones o evasiones, los Auditores establecen el alcance de conformidad con la norma legal vigente al momento del mes cuota correspondiente no declarado o declarado parcialmente.

Empero las investigaciones pueden ordenarse bajo las normas legales vigentes al momento de su inicio. (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).

Si lo antes señalado no resultara suficiente para enervar lo argumentado por el recurrente, también sería pertinente observar con respecto a la aplicación de la ley en el tiempo, que la doctrina establece que la ultractividad de la ley se aplica ante hechos o situaciones ocurridas luego que ha sido derogada o modificada la norma, aplicándola hasta que termine la etapa procesal correspondiente, **siempre que esté corriendo un término ya iniciado, o se decide el respectivo incidente o se esté realizando el acto mismo, lo cual no ocurrió en el presente caso, por lo que resultaban plenamente aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 51 de 2005, ya que las investigaciones se iniciaron en el 2007, fecha en que dicha legislación había entrado en vigencia.**

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que al emitir las Resoluciones DINAI-470-2008 del 27 de agosto de 2008 y 141-2009 de 23 de abril de 2009, la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social ciñó su actuación a los parámetros establecidos en los artículos 26 de la Constitución Política de la República y 8 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 que, de manera respectiva, establecen:

Constitución Política de la República

“Artículo 26:..

Los servidores públicos de trabajo, de **seguridad social** y de sanidad **pueden practicar**, previa identificación, visitas

domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las Leyes sociales y de salud pública (Lo resaltado es nuestro).

Ley 51 de 27 de diciembre de 2005

“Artículo 8: Inspección de lugares de trabajo y recaudación de información. La Caja de Seguro Social tiene 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.

...
Las personas sujetas al régimen de la Caja de Seguro Social están obligadas a suministrar a la Institución toda la información que ésta 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 resaltado es nuestro y lo subrayado corresponde al texto normativo).

En efecto, tal como se expone en el acto acusado, los resultados de la diligencia de auditoría fueron plasmados en la Nota número CH-AE-IM-07-12 de 18 de febrero de 2008, en la cual se recomendó sancionar al empleador 45-852-0413 Francisco Simonovic, propietario del Centro Turístico Las Totumas, por su negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleador-empleador (Cfr. fojas 23 a 27 del expediente administrativo); dando así paso a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 123 de la Ley 51 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 93 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante la Resolución 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, los cuales son del siguiente tenor:

Ley 51 de 27 de diciembre de 2005

“Artículo 123. Negativa a suministrar información. **Se sancionará** con multa de cien balboas (B/.100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), sin perjuicio de la acción

penal correspondiente, **al empleador que se niegue a proporcionar a las autoridades de la Caja de Seguro Social los datos necesarios y pertinentes que ésta le solicite, para la determinación de las cuotas empleado-empleador.**" (Lo destacado es nuestro y lo subrayado corresponde al texto de la norma).

Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

“Artículo 93. Negativa del empleador a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador.

De conformidad con el artículo 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.100.00 hasta B/.25,000.00, así:

- a. **Si el empleador se niega al momento del requerimiento a proporcionar o suministrar la totalidad de los datos o documentos requeridos para la determinación de las obligaciones de dicho empleador para con la Caja de Seguro Social;** o no la remite dentro de los 30 días calendarios, siguientes a la fecha en las cuales fueron requeridos, sin dar excusas o razones que justifiquen su demora, con independencia de que tenga o no en su poder los datos y documentos requeridos **la multa a imponer será de B/.5,000.00 por cada año de información requerido...**" (Lo resaltado es nuestro).

Conforme se desprende de su contenido, las normas reproducidas sirvieron de sustento al Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social para emitir la Resolución DINAI-470-2008 del 27 de agosto de 2008, mediante la cual resolvió **sancionar** al empleador Francisco Simonovic a pagar la suma de B/.25,000.00, en concepto de multa por la negativa a suministrar información requerida por la institución y que corresponden al período 1998 a 2003, de ahí que se deben descartar los cargos de infracción relativos a los artículos 52 de la Ley 38 de 2000 y 32 del Código Civil (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Por las consideraciones anteriormente expresadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DINAI-470-2008 del 27 de agosto de 2008, emitida por el Director Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que ocupa nuestra atención, que ya reposa en la Secretaría del Tribunal.

V. Derecho: No se acepta el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 688-12