

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 546

Panamá, 18 de julio de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado José Rafael Reyes, actuando en representación de **T. Shirts Interamérica, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 144-2009 de 23 de abril de 2009, emitida por la directora nacional de Ingresos, a.i., de la **Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y 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 los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: No consta; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

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

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

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La sociedad demandante sostiene que la resolución acusada de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 34 de la ley 38 de 2000 que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 7 a 10 del expediente judicial);

B. El artículo 1028 del Código Judicial, el cual señala que la sentencia ejecutoriada que decide la pretensión en un proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso, cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada hubiere identidad jurídica de las partes, de la cosa u objeto y de la causa o razón de pedir (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial);

C. El artículo 129 de la ley 51 de 2005 que dispone que las infracciones a las normas de esa excerpta que no tengan previstas sanciones específicas serán sancionadas con multas desde cien hasta veinticinco mil balboas y que para determinar el monto de cualesquiera de éstas, la Caja de Seguro Social tomará en cuenta factores como los efectos económicos de la falta, el monto de las sumas evadidas o dejadas de pagar, el número de empleados afectados, la gravedad de la falta y la reincidencia (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial); y

D. El artículo 84 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, el cual fija los criterios para la imposición de sanciones por razón de actos u omisiones que constituyan infracciones de ese cuerpo normativo (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la institución demandada.

La sociedad demandante solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 144-2009 de 23 de abril de 2009, por medio de la cual fue sancionada con una multa de B/.25,000.00, por haber incurrido en subdeclaración de planillas de pago, simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Contra ese acto administrativo, la afectada interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido por medio de la resolución DINAI 021 de 3 de febrero de 2010 que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto previamente (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

La hoy demandante también hizo uso del recurso de apelación en contra de la decisión original, mismo al que se le dio respuesta por medio de la resolución 42,452-2010-J.D de 21 de diciembre de 2010, mediante la cual se confirmaron las dos anteriores. Esta decisión le fue notificada a la afectada el 14 de febrero de 2011, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. 25 a 29 del expediente judicial).

En ese contexto, la actora ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo examen, solicitando que se declare nula, por ilegal, la resolución

144-2009 de 23 de abril de 2009 y sus actos confirmatorios, y que, como consecuencia de lo anterior, se acceda a su petición de no ser sancionada doblemente por los mismos hechos y quede sin efecto la sanción contenida en el acto administrativo impugnado (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al explicar el concepto de la infracción con relación al artículo 34 de la ley 38 de 2000, el apoderado judicial de la demandante sostiene que los hechos que se analizan tienen su génesis en el informe de auditoría DNAI-AE-IO-055-2008 de 10 de diciembre de 2008, emitido por funcionarios de la Caja de Seguro Social, y corresponden al período comprendido entre enero de 2003 y marzo de 2008, en el que se determinó que T. Shirts Interamérica, S.A., incurrió en omisiones en diversos conceptos, razón por la que se dictó la resolución 162-2009-D.G. de 4 de marzo de 2009, a través de la cual se sancionó a la actora con una multa de B/.33,277.01. Añade, que un mes y tres semanas después, la misma institución dictó la resolución 144-2009 de 23 de abril de 2009, por medio de la cual la empresa fue condenada nuevamente a pagar multas adicionales por los mismos hechos por los que ya había sido juzgada administrativamente, lo que resulta en una infracción de sus derechos fundamentales, concretamente en la garantía del debido proceso legal, producto de la doble sanción (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, debido a que la resolución 162-2009-D.G de 4 de marzo de 2009, a través de la cual el director general de

la Caja de Seguro Social condenó a T-Shirt Interamérica, S.A., al pago de una multa por valor de B/.33,277.01, obedeció al hecho que esa empresa omitió el pago de cuotas obrero patronales, primas de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de ley generadas durante el período comprendido de enero de 2003 a marzo de 2008; mientras que en la resolución número 144-2009 de 23 de abril de 2009, la directora nacional de Ingresos, a.i., de la propia entidad, también dispuso sancionarla con la suma de B/.25,000.00, debido a que, para esas mismas fechas la actora había incurrido en subdeclaración en las planillas de pago, simulación de actos jurídicos y otras infracciones a la ley orgánica de la institución (Cfr. fojas 19 a 22 del expediente judicial).

Lo anterior, demuestra que aún cuando las irregularidades en las que incurrió la empresa hayan sido observadas durante la auditoría correspondiente al período comprendido entre enero de 2003 y marzo de 2008, llevada a cabo en sus instalaciones, e incorporadas al informe número DNAI-AE-PMA-IO-055-2008 de 10 de diciembre de 2008, lo cierto es que las razones por las cuales se multó a T-Shirt Interamérica, S.A., en dos ocasiones distintas, no obedecen a las mismas causas, tal como se explicó en el párrafo precedente, por lo que tampoco existe identidad en el objeto o en la causa de pedir, motivo por el cual los cargos relativos a la infracción del principio del debido proceso legal contenido en el artículo 34 de la ley 38 de 2000 deben

ser desestimados por esa Sala (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, la recurrente manifiesta que lo actuado por la Caja de Seguro Social vulnera el artículo 1028 del Código Judicial, pues considera que la resolución 162-2009-D.G de 4 de marzo de 2009 estaba ejecutoriada y tenía fuerza de cosa juzgada en el proceso administrativo; sin embargo, se emitió la resolución 144-2009 de 23 de abril de 2009, la cual, en su opinión, tiene la misma identidad jurídica de las partes, de la cosa u objeto y de la causa o razón de pedir que la anterior (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial); argumento que, a juicio de este Despacho, resulta del todo infundado, puesto que la norma invocada como violada no se aplica al procedimiento administrativo seguido por la Caja de Seguro Social en contra de T-Shirt Interamérica, S.A., debido a que el Código Judicial no es el cuerpo normativo supletorio de la ley 51 de 2005.

Por otra parte, la recurrente manifiesta que la resolución número 144-2009 de 23 de abril de 2009 vulnera los artículos 129 de la ley 51 de 2005 y 84 del reglamento de ingresos de la Caja de Seguro Social, ya que que el monto de la multa impuesta a T-Shirt Interamérica, S.A., por valor de B/.25,000.00, resulta excesiva. Expresa además, que las omisiones en las que incurrió no pueden ser catalogadas como faltas graves, debido a que fueron el resultado de errores cometidos por el personal administrativo de la empresa, ocasionados, a su vez, por el gran volumen de empleados y la

constante rotación de éstos por razón de la competitividad de la industria. En adición, indica que nunca había sido amonestada o multada por esa institución (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial).

Este Despacho difiere de los argumentos expuestos por la recurrente en relación con el monto de la multa de B/.25,000.00 que le fue impuesta, ya que en la resolución número 144-2009 de 23 de abril de 2009, acusada de ilegal, consta un cuadro en el que se detallan las faltas encontradas, los montos asignados como sanción por la comisión de cada una de éstas, la gravedad de las mismas, y una exposición de las normas que sirvieron de fundamento para emitirlo (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial y 27 del expediente administrativo).

Dicho cuadro, está explicado de manera detallada en esa misma resolución, en la que se plantea que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la ley 51 de 2005, los empleados y empleadores deben pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro Social. No obstante lo anterior, T-Shirt Interamérica, S.A., subdeclaró, en concepto de bonos por cobro, excedentes en prima de producción, incentivos por ventas e incentivos por cobro de sumas de dinero que no fueron reportadas a la entidad en la planilla correspondiente, durante el período de enero a mayo de 2006 y de junio de 2006 a marzo de 2008, lo que supone para el empleador una multa entre B/.300.00 a B/.20,000.00, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 122 de la ley 51 de 2005 que, entre otras cosas, define esa irregularidad como la

acción de declarar salarios o sueldos por valores inferiores a los efectivamente pagados, con el fin de evadir la entrega de las cuotas, en este caso específico, las indicadas en este párrafo (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

El acto acusado señala que al incurrir en estas irregularidades, T-Shirt Interamérica, S.A., también infringió los artículos 128 de la ley 51 de 2005 y 94 del reglamento general de Ingresos de la Caja de Seguro Social, ya que utilizó la figura denominada "servicios especiales" para cancelar el salario a ciertos empleados, cuando en realidad lo pagado a éstos son remuneraciones derivadas de la relación de trabajo (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Esa resolución indica, además, que los numerales 4 y 5 del artículo 101 de la ley 51 de 2005 establecen que forman parte de los recursos de la Caja de Seguro Social, para cubrir los gastos de administración y las prestaciones de los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, la contribución especial del empleador y del empleado basada en cada una de las tres partidas del décimo tercer mes, y su omisión se sanciona con multa desde B/.100.00 a B/.25,000.00 al tenor de lo indicado en el artículo 129 del citado cuerpo normativo en concordancia con el artículo 95 del reglamento general de ingresos de la entidad (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Lo descrito en los párrafos precedentes, justifica de manera clara la multa de B/.25,000.00 impuesta a T-Shirt Interamérica, S.A., puesto que en cuanto se refiere a la gravedad de la falta, ella se estableció en función de que,

tal como ya se señaló, la actora había incurrido en subdeclaraciones en las planillas de pago, simulación de actos jurídicos y en otras infracciones a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social; hechos que no pueden ser enmendados por la sola mención de los supuestos errores cometidos por el personal administrativo de la empresa; ocasionados, según afirma la demandante, por el gran volumen de empleados y la constante rotación de éstos por razón de la competitividad de la industria.

De acuerdo con las constancias procesales, para este Despacho resulta evidente que T-Shirt Interamérica, S.A., fue sancionada mediante la resolución 162-2009-D.G de 4 de marzo de 2009, atendiendo las razones que de manera específica se señalan en ese acto administrativo, lo que significa que al emitirse la resolución 144-2009 de 23 de abril de 2009, objeto de reparo en este proceso, la sanción que se le aplicó, contrario a lo argumentado por la recurrente, fue el resultado de hechos distintos a los que dieron lugar a la sanción que previamente le había sido impuesta por la propia Caja de Seguro Social, (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

De lo expuesto, se infiere con facilidad que, lejos de haber sido infringidos los artículos 129 de la ley 51 de 2005 y 84 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 mismos fueron parte de la normativa que utilizó la entidad para sustentar la emisión del acto acusado, de ahí que los cargos de ilegalidad relativos a los

mismos deban ser descartados por ese Tribunal. De igual manera, deben desestimarse los argumentos relativos al artículos 34 de la ley 38 de 2000, conforme ya fue explicado.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran esa Sala, se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 144-2009 de 23 de abril de 2009, emitida por la directora nacional de Ingresos, a.i., de la Caja de Seguro Social, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, pide se nieguen el resto de las pretensiones de la parte actora.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, que reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 257-11