

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 651

Panamá, 27 de diciembre de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado Jaime José Carrizo Bernal, actuando en representación de **Terminales de Combustibles de Panamá, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010, emitida por el **director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, los 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 27-29 del expediente judicial).

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 30 y 31 del expediente judicial).

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

II. Disposiciones que se estiman infringidas.

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

A. El artículo 32 de la Constitución Política de la República, el cual consagra la garantía constitucional del debido proceso legal (Cfr. fs. 12-14 del expediente judicial);

B. El artículo 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, concerniente al orden jerárquico de aplicación de las disposiciones que serán aplicadas en las decisiones que profieran las entidades públicas (Cfr. fs. 11-14 del expediente judicial);

C. El artículo 129 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, conforme al cual las infracciones a las normas de la citada ley, que no tengan previstas sanciones específicas, serán sancionadas con multas desde B/.100.00 hasta B/.25,000.00 (Cfr. fs. 14-18 del expediente judicial); y

D. Los artículos 95 y 96 de la resolución 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006 que, de manera respectiva, se refieren a las infracciones a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y sus reglamentos; y a los factores para la determinación de la sanción (Cfr. fs. 18-24 del expediente judicial).

III. 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 Terminales de Combustibles de Panamá, S.A., a fin de acreditar los sueldos, salarios y descuentos relacionados con la seguridad social que éste realizó en el período comprendido del mes de enero de 2003 al mes de diciembre de 2007; examen que culminó con el informe de auditoría DNAI-AE-PMA-IO-059-2009 de 25 de junio de 2009 (Cfr. f. 27 del expediente judicial).

Analizados los resultados arrojados por la auditoría llevada a cabo por el Departamento de Auditoría a Empresas, la entidad de seguridad social dictó la **resolución 022-2010-D.G.** de 19 de marzo de 2010, por cuyo conducto se le exigió a Terminales de Combustibles de Panamá, S.A., el pago de la suma de B/.50,703.61, la cual correspondía a la deuda que mantenía en concepto de 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 enero de 2003 al mes de diciembre de 2007 (Cfr. f. 41 del expediente judicial).

Posteriormente, el director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social procedió a emitir la **resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010**, mediante la cual sancionó con la suma de B/.20,200.00, la conducta del empleador al incurrir en sub-declaración en las planillas de pago y otras

infracciones a la ley 51 de 2005, orgánica de esa institución, en particular de lo establecido en sus artículos 122 y 129 y en los artículos 91 y 95 del reglamento general de Ingresos de la entidad (Cfr. f. 28 del expediente judicial).

Cabe señalar, que una vez notificada de la decisión contenida en la citada resolución DINAI-323-2010 de 12 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-546-2010 de 22 de septiembre de 2010**, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el contenido del acto inicial (Cfr. fs. 30 y 31 del expediente judicial).

Por otra parte, debemos resaltar que **el apoderado especial de Terminales de Combustibles de Panamá, S.A., igualmente recurrió en apelación contra la resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010**; recurso que fue resuelto por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social a través de la resolución 46,814-2012-J.D. de 21 de junio de 2012, que confirmó la sanción contenida en la ya mencionada resolución DINAI-323-2010, lo que le fue notificado al empleador el 27 de julio de 2012 (Cfr. fs. 32-35 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, el 26 de septiembre de 2012, la sociedad Terminales de Combustibles de Panamá, S.A., actuando por medio de su apoderado judicial sustituto, el licenciado Jaime José Carrizo Bernal, presentó ante ese Tribunal la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa, con el

objeto de impugnar la **resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010** (Cfr. fs. 5-26 del expediente judicial).

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

Según se desprende del escrito de la demanda la recurrente acude ante esa Sala para que se declare nula, por ilegal, **la resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010**, emitida por el director nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, por cuyo conducto multó al empleador Terminales de Combustibles de Panamá, S.A., con la suma de B/.20,200.00, por 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 122 y 129 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 91 y 95 del reglamento general de Ingresos.

Antes de entrar al análisis de fondo del caso bajo examen, estimamos pertinente señalar que entre las disposiciones que se dicen infringidas, la parte actora ha incluido el **artículo 32 de la Constitución Política de la República**, sin tomar en cuenta que la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, no es competente para conocer la infracción de normas de esta jerarquía, ya que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, a ese Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos y que conforme al numeral 1º del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 86 del Código Judicial, es al Pleno

de la Corte Suprema de Justicia a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual a esta Procuraduría no le es posible emitir un criterio con respecto a la supuesta violación de esa norma.

Hecha la anterior aclaración, este Despacho cree necesario dejar consignado a manera de introducción de nuestra contestación de la demanda, que al emitir la resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010, la entidad demandada cumplió con la normativa contenida en la ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, y los artículos 91, 94 y 99 del reglamento general de Ingresos de esa entidad, para efectos del trámite administrativo que culminó con la multa impuesta en contra del empleador Terminales de Combustibles de Panamá, S.A.

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 empresa, por cuanto que, los conceptos que sirvieron de base para la emisión de la resolución DINAI-323-2010 de 12 de mayo de 2010, por cuyo conducto se le **sancionó**, difieren sustancialmente de aquéllos por los cuales se profirió la resolución 022-2010-D.G. de 19 de marzo 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. fs. 40 y 41 del expediente judicial).

Sobre este aspecto, el director general de la Caja de Seguro Social manifestó lo siguiente en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador:

"...la Resolución N°022-2010 D.G. de 19 de marzo de 2010, mediante la cual se condena al empleador TERMINALES DE COMBUSTIBLES DE PANAMA, S.A., con número de identificación 87-833-1140, por omisiones por un monto de CINCUENTA MIL SETECIENTOS TRES BALBOAS CON SESENTA Y UN CENTÉSIMOS CON 00/100 (B/.50,703.61), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales y décimo tercer mes, multas y recargos de ley, sumas materialmente dejadas de pagar durante el período comprendido entre enero de 2003 a diciembre de 2007, establece simplemente los montos a pagar a la Caja de Seguro Social en concepto de la suma de omisiones, por la que se CONDENA.

De otro lado, la Resolución DINAI N°323-2010 de 12 de mayo de 2010, mediante la cual se resuelve sancionar al empleador TERMINALES DE COMBUSTIBLES DE PANAMA, S.A., a pagar a la Caja de Seguro Social la suma de VEINTE MIL DOSCIENTOS BALBOAS SOLAMENTE CON 00/100 (B/.20,200.00), define un concepto sancionatorio de multa, por el actuar contraventor de conductas aviesas, engaño, ocultamiento o de mera Sub-declaración en las Planillas de Pago y otras infracciones, conductas que objetivamente, la Ley Orgánica, SANCIONA como conductas ilícitas producidas por dichas omisiones y que produce la violación directa a lo establecido en la Ley N°51 de 27 de diciembre de 2005 y el Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

...

...

"...la resolución demandada tiene la función instrumental de sancionar al empleador por asumir conductas prohibidas por la Institución en su Ley Orgánica, Capítulo XI, al no declarar correctamente las sumas debidas a pago a sus empleados."

De acuerdo con los términos que plantea este informe de conducta, es evidente que no resultaba viable que la condena impuesta al empleador omiso en el cumplimiento de sus obligaciones y la sanción derivada de dicha conducta 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 una conducta que administrativamente está señalada como infractora.

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 sociedad Terminales de Combustibles de Panamá, S.A., incurrió en una conducta omisa que la normativa que regula la materia cataloga como infractora de la ley orgánica de la institución y sus reglamentos, 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-323-2010 de 12 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.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 607-12