

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1100

Panamá, 13 de octubre de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

La firma forense Lombana Law & Media, actuando en representación de **Industrias Lácteas, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 058-2014 de 20 de marzo de 2014, emitida por el **Director Ejecutivo Nacional de Finanzas y Administración 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. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 125 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 48-51 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. fs. 32-34 del expediente judicial).

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 38-47 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

## **II. 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 **Industrias Lácteas, S.A.**, a fin de acreditar los pagos que éste realizó a favor de sus trabajadores en el período comprendido del mes de enero de 2008 al mes de diciembre de 2012; examen que culminó con el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMÁ-IO-248-2013 de 28 de octubre de 2013 (Cfr. fs. 32 y 33 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 058-2014 de 20 de marzo de 2014, mediante la cual sancionó a la empresa **Industrias Lácteas, S.A.**, con la suma de ciento sesenta y cuatro mil ciento cuarenta y ocho balboas con sesenta y ocho centésimos (B/.164,148.68), en concepto de cuotas de seguro social y prima de riesgos profesionales, incluido un recargo de quince por ciento (15%) más una multa del cinco por ciento (5%) sobre estas sumas dejadas de pagar a la Caja de Seguro Social, durante el período comprendido de enero de 2008 a diciembre de 2012, con salarios omitidos desde el mes de enero de 2008 al mes de diciembre de 2012, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación, al tenor de lo establecido en los artículos 8, 41 (numeral 9), 90, 91, 101, 119 y 124

de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 47 y 106 del Reglamento General de Ingresos de esa institución (Cfr. fs. 33 y 34 del expediente judicial).

Luego de notificarse de esta decisión, la hoy demandante hizo uso de su derecho de defensa al presentar y sustentar, en tiempo oportuno, un recurso de apelación, en contra de la Resolución 058-2014 de 20 de marzo de 2014, el cual fue decidido mediante la Resolución 49,818-2016-J.D. de 15 de enero de 2016, por cuyo conducto la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social confirmó en todas sus partes el contenido del acto que dictado inicialmente por el Director Nacional de Ingresos de esa entidad. Esta decisión le fue notificada a la empresa recurrente, el 22 de febrero de 2016 (Cfr. fs. 35-37 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, el 22 de abril de 2016, la sociedad **Industrias Lácteas, S.A.**, actuando por medio de la firma forense Lombana Law & Media presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa (Cfr. fs. 2-29 del expediente judicial).

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

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

**A.** Los artículos 90 y 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, los que en su orden, se refieren a las obligaciones del empleador a deducir cuotas; y al pago de cuotas sobre los salarios (Cfr. fs. 6-17 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismos que, en su orden, disponen que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia; y que se incurre en un vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, con prescindencia

u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fs. 17-27 del expediente judicial); y

C. El artículo 47 del Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante la Resolución 38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, relativo a la obligación de deducir cuotas (Cfr. fs. 27 y 28 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 la Sala Tercera para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 058-2014 de 20 de marzo de 2014, emitida por el Director Ejecutivo Nacional de Finanza y Administración de la Caja de Seguro Social, por cuyo conducto se resolvió sancionar a la empresa **Industrias Lácteas, S.A.**, por la suma de ciento sesenta y cuatro mil ciento cuarenta y ocho balboas con sesenta y ocho centésimos (B/.164,148.68), en concepto de cuotas de seguro social y prima de riesgos profesionales, incluido un recargo de quince por ciento (15%) más una multa del cinco por ciento (5%) sobre estas sumas dejadas de pagar a la Caja de Seguro Social, durante el período comprendido de enero de 2008 a diciembre de 2012, con salarios omitidos desde el mes de enero de 2008 al mes de diciembre de 2012, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación, al tenor de lo establecido en los artículos 8, 41 (numeral 9), 90, 91, 101, 119 y 124 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 47 y 106 del Reglamento General de Ingresos de esa institución (Cfr. fs. 33 y 34 del expediente judicial).

La representante judicial de la recurrente manifiesta en sustento de su pretensión que con la expedición de la Resolución 058-2014 de 20 de marzo de 2014 se han infringido los artículos 90 y 91 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, así como el artículo 47 del Reglamento de Ingresos de la Caja de Seguro Social, ya que según su criterio, la obligación del pago de la cuota de seguro

social aplicada al salario, sólo surge de la relación empleador-trabajador, por lo que si no hay una relación de trabajo, mal puede haber empleador y empleador y mucho menos la obligación de pago de una cuota (Cfr. fs. 7 y 12 del expediente judicial).

Sobre este aspecto, este Despacho considera pertinente dejar consignado que al emitir la Resolución 058-2014 de 20 de marzo de 2014, la entidad demandada cumplió con lo dispuesto en los artículos 8, 41 (numeral 9), 90, 91, 101, 119 y 124 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y los artículos 47 y 106 del Reglamento General de Ingresos de esa institución para efectos del trámite administrativo para la imposición de la multa en contra de la empresa **Industrias Lácteas, 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 el procedimiento seguido en contra de esa empresa con estricto apego al principio de legalidad, por cuanto que, tal como se expresa en el informe de conducta remitido por la entidad demandada al Magistrado Sustanciador.

En estos términos, es evidente que, tal como lo ha explicado la entidad demandada a través de su informe de conducta, a pesar que el contrato que la empresa suscribió con el empleado, José Luis García De Paredes, fue denominado como de servicios profesionales, lo cierto es que elementos tales como: su objeto, duración, remuneraciones (denominadas bonificaciones) y obligaciones o funciones, permiten establecer que la asesoría que aquél brindó a **Industrias Lácteas, S.A.**, se encontraba directamente relacionada con el giro comercial de esa empresa, con restricciones que iban desde seguir instrucciones del contratante y abstenerse de realizar cualquier actividad relacionada con el negocio de dicha compañía, lo cual no es algo característico de un contrato de

servicios profesionales per se, en el que obligatoriamente existe una subordinación jurídica (Cfr. fs. 128 y 129 del expediente judicial).

En el mencionado informe de conducta, se indicó que el aludido contrato de servicios profesionales describe que José Luis García De Paredes debía prestar servicios de asesoría comercial y de ventas en su calidad de experto en la industria de producción y venta de leche y otros productos lácteos, por lo que para tales efectos tendrá el título de Director de Asuntos Corporativos, lo que en definitiva constituye otro elemento que permite determinar la existencia de una subordinación jurídica, que como bien lo señaló la entidad demandada en ese informe, consiste en la dirección ejercida por el empleador en lo atinente a la ejecución del trabajo y aun cuando no se produzca la dirección efectiva por parte del empleador o el representante legal de la empresa, basta con que exista la posibilidad jurídica que haya tal dirección (Cfr. fs. 128 y 130 del expediente judicial).

En consecuencia, resulta más que evidente que José Luis García De Paredes se encontraba sujeto a la subordinación jurídica y/o dependencia económica de **Industrias Lácteas, S.A.**, por lo que esta última estaba en la obligación de deducir y pagar la cuota empleado-empleador a la Caja de Seguro Social, lo cual comprende toda remuneración sin excepción.

Tampoco podemos dejar pasar por alto, el hecho que producto de la auditoría realizada por funcionarios de la Caja de Seguro Social, se logró establecer que existió pago en especie del año 2008 al 2012, a favor de Víctor Pereira, quien era vendedor de la empresa y a quien ésta le alquiló una vivienda en la provincia de Colón; y las diferencias sobre los salarios declarados concernientes al gasto de representación entre los años 2008 y 2009, siendo afectados los empleados Luis Barleta, Lesbia Herrera, Roderick Bernal, Edgardo Chiari, entre otros; situación que en definitiva conllevaron a que el empleador

**Industrias Lácteas, S.A.**, fuera condenado al pago de ciento sesenta y cuatro mil ciento cuarenta y ocho balboas con sesenta y ocho centésimos (B/.164,148.68) (Cfr. f. 36 del expediente judicial).

Explicado lo anterior, debemos manifestar que las decisiones emitidas por la Caja de Seguro Social en cuanto a qué situaciones producidas entre trabajador y empleador constituyen una relación laboral, no quedan supeditadas al contenido de los artículos 62, 64 y 65 y demás concordantes de ese texto normativo; ya que, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Sala Tercera, no son más que medidas eminentemente administrativas, con características distintas a las que toman las autoridades laborales dentro del ámbito judicial.

En un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción como el que se analiza, la Sala Tercera pronunció sobre este tema, por lo que consideramos pertinente reproducir a continuación el criterio expresado por ese Tribunal en la Sentencia de 15 de enero de 2008:

“...  
Como hemos visto previamente, la parte demandante opina que se han infringido el artículo 11 del Decreto de Gabinete No. 68 de 31 de marzo de 1970 y el artículo 2 literal b) del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954 de manera directa por comisión alegando que en éstas no queda claramente definido cuándo estamos ante una relación laboral y por ende, resulta necesario acudir a las reglas del Código de Trabajo para hacerlo. Respecto a este tema, la Sala ha manifestado anteriormente que no debe ser objeto de cuestionamiento la competencia con la que cuenta la Caja de Seguro Social para determinar la existencia o no de relaciones laborales. Nuestra jurisprudencia ha señalado que la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, es una Ley Especial, y como tal es de aplicación preferente frente a las normas laborales, con la debida aclaración de que esa situación de modo alguno implica una colisión de jurisdicción, pues, la decisión de la Caja de Seguro Social es netamente administrativa con características distintas a las que regulan las decisiones laborales, que son eminentemente judiciales. (Sentencia de 22 de enero de 2003 bajo la ponencia del Magistrado Arturo Hoyos) De igual manera transcribimos Sentencia de

18 de mayo de 2000 bajo la ponencia de la Magistrada Mirtza Franceschi de Aguilera, que a la letra establece:

‘Cabe reiterar el criterio de esta Sala expuesto en varias ocasiones anteriores en el sentido que la Caja de Seguro Social tiene facultad para determinar la existencia de relaciones laborales, con el fin de establecer las cotizaciones obligatorias según el régimen legal de la seguridad social. Esto es así, porque la declaratoria judicial de la existencia de una relación de trabajo no es presupuesto necesario para determinar la misma en relación al pago de cuotas obrero patronales y otras cotizaciones exigidas por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Sin esta capacidad de establecer qué relaciones son de carácter laboral, dicha institución no podría hacer efectivo el cobro de las sumas exigidas por el régimen de seguridad social. ‘  
...”

Finalmente, estimamos pertinente señalar que dentro de las disposiciones que se dicen infringidas, la parte actora ha incluido los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por considerar que el Informe de Auditoría DNAI-AE-PMÁ-IO-248-2013 de 28 de octubre de 2013, que sirvió de sustento para la emisión de la Resolución 058-2014 de 20 de marzo de 2014, acusada de ilegal, es una prueba ilegal y, por ende, ilegítima; habida cuenta que el mismo se elaboró sobre la base de una inspección irregular (Cfr. fs. 17 y 24 del expediente judicial).

A criterio de este Despacho, la apoderada judicial de la empresa demandante al explicar la supuesta infracción de las normas legales previamente señaladas, no efectuó una verdadera confrontación entre el hecho generador de su pretensión y las normas que estima vulneradas; no obstante, tenemos a bien indicarle que la entidad demandada ciñó su actuación a los parámetros establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de la República y el artículo 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).

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 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 **Industrias Lácteas, S.A.**, incurrió en una conducta que vulnera la normativa que regula la materia, 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 058-2014 de 20 de marzo de 2014 y, en consecuencia, denegar las demás pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas.**

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 Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 242-16