

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1867

Panamá, 28 de diciembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Mulino & Mulino, actuando en nombre y representación de **Juan Raúl Fábrega Villavicencio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 657-2018-D.G. de 16 de mayo de 2018, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 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 es un hecho; por tanto, se niega.

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: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 67-69 del expediente judicial).

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 64-66 del expediente judicial).

Octavo: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 62-63 del expediente judicial).

Noveno: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. anverso de la foja 63 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 9 del Decreto Ley 14 de 1954, el cual establece que será la junta directiva de la Caja de Seguro Social la que resolverá los casos de duda respecto a la obligación de afiliarse a la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, los cuales establecen, en ese orden, los principios que informan al procedimiento administrativo; que ningún acto podrá celebrarse con infracción de alguna norma jurídica vigente; y que se incurre en vicio de nulidad del acto administrativo cuando se dicte con prescindencia u omisión de trámites legales (Cfr. fojas 24-28 del expediente judicial).

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

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución N° 657-2018-D.G. de 16 de mayo de 2018, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, se decidió lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARAR indebidamente aportadas las cuotas empleado empleador, registradas y pagadas por el empleado **JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVICENCIO (MERCADERO INTERNACIONAL)**, con número de identificación 87-611-3798, a favor de **JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVICENCIO**, con cédula de identidad personal N° 9-83-2053 y seguro social N° 037-4467, en el periodo de enero de 1990 a noviembre de 2017, en virtud que durante ese lapso, **el asegurado se inscribió y registró en la planilla preelaborada de su propio negocio**, el cual operaba como persona natural, con fundamento en lo dispuesto en los Artículos 2 literal b), 62 literales c) y d) del Decreto Ley N° 14 de 1954 y el Artículo 20 del Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social." (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

En contra de tal medida, el recurrente promovió un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por conducto de la Resolución N° 265-2019-D.G. de 30 de enero de 2019, a través de la cual se resolvió mantener en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 64-66 del expediente judicial).

De la misma forma, en contra de la decisión descrita en el párrafo que antecede, se interpuso un recurso de apelación, el cual fue resuelto por medio de la Resolución N° 54,339-2020-J.D. de 22 de diciembre de 2020, misma que confirmó en todas sus partes las dos resoluciones previamente emitidas. Este acto fue notificado el 18 de febrero de 2021 (Cfr. fojas 62-63 del expediente judicial).

Disconforme con lo anterior, el 22 de julio de 2020, el accionante **Juan Raúl Fábrega Villavicencio**, actuando por intermedio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declaren nulos, por ilegales, tanto el acto original así como sus confirmatorios, al tiempo que solicita el restablecimiento de su derecho subjetivo lesionado, en el

sentido que se le reconozcan como válidas las cuotas y aportadas en el periodo de enero de 1990 a noviembre de 2017 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del demandante sostiene que el Director General de la Caja de Seguro Social ha emitido el acto objeto de reparo sin competencia para ello, puesto que, sostiene, si se trata de cuotas supuestamente aportadas de forma indebida, la competencia para pronunciarse sobre dicha materia recae sobre la junta directiva de la entidad demandada (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Continuó argumentando la apoderada, que la Caja de Seguro Social emitió una resolución que versa sobre disposiciones de las cuales no es competente para conocer, por lo que se infringe el debido proceso (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Concluyó por indicar la representante judicial que su patrocinada realizó por más de veintisiete (27) años el pago de las cuotas mensuales en la planilla de Mercadeo Internacional con la esperanza que se convirtiera en el conducto para poder obtener su pensión de vejez (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **Juan Raúl Fábrega Villavicencio** con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de los actos acusados, este Despacho advierte que no le asiste la razón, por las razones que continuación exponemos.

Según se desprende de la Resolución N° 657-2018-D.G. de 16 de mayo de 2018, acusada de ilegal, suscrita por el Director General de la Caja de Seguro Social, se tiene que según el Informe de DNA-AE-PMÁ-IPE-123-2018 de 23 de marzo de 2018, emitido por la Dirección Nacional de Auditoría, el demandante realizó su aporte de cuotas de manera indebida, puesto que el mismo aparecía como la persona que operaba el negocio denominado Mercadeo Internacional; no obstante, también figuraba como trabajador de dicho empleador.

Para una mejor aproximación a lo antes expuesto, nos permitimos citar la parte pertinente del acto objeto de reparo, el cual se lee como a seguidas se copia:

"Que agotada la investigación correspondiente, la Dirección Nacional de Auditoría emite el Informe DNA-AE-PMÁ-IPE-123-2018 de 23 de marzo de 2018, que concluye, en lo medular, lo siguiente:

II. CONCLUSIÓN

... las cuotas aportadas a favor del asegurado N° 37-4467, JUAN RAUL FABREGA VILLAVICENCIO, con el empleador N° 87-611-3798, Juan Raúl Fábrega Villavicencio, (Mercadeo Internacional), durante el período de enero de 1990 a noviembre de 2017, deben ser declaradas como indebidamente aportadas, en virtud que no debió estar reportado en la planilla preelaborada de su negocio, ya que opera como persona natural"

...' (Sic) (Foja 55)

Que a foja 54, consta copia del Aviso de Operaciones del negocio Mercadeo Internacional, según el cual es operado por **JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVICENCIO**, como personal natural;

Que de esta forma se evidencia que en este caso, **no pudo existir una relación de trabajo por cuanto confluyen en una misma persona natural, la condición de empleado y de empleador, con lo cual las cuotas pagadas y registradas en la Caja de Seguro Social carecen de fundamento legal**, al tenor de lo dispuesto en el literal b) del Artículo 2 del Decreto Ley N° 14 de 1954, según el cual estaban sujetos al régimen obligatorio de seguro social, "Todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional." (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 67 del expediente judicial)

En cuanto a la normativa jurídica que la demandante incumplió en razón de la situación que se analiza, el acto original nos ilustra de este modo:

"Que conforme a los literales c) y d) del Artículo 62 del referido Decreto Ley N° 14 de 1954, Trabajador es "toda persona natural que preste servicios remunerados en dinero o en especie a un patrono o empleador" y Patrono o empleador, "toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado que use los servicios de un trabajador en virtud de un contrato de trabajo expreso o tácito el pago de un sueldo

Que por otro lado, el Artículo 20 del Reglamento General de Afiliación e Inscripción dispone que para que surja la obligación de afiliar a un empleado, debe existir una relación de trabajo, por tanto, la persona natural que sea empleador y a la vez empleado, no podrá pagar sus cuotas a través de la planilla preelaborada en la que paga a sus

demás empleados; en estos casos, prescribe la norma, la persona podrá afiliarse vía el régimen de seguro voluntario.” (Cfr. foja 68 del expediente judicial)

Tal como se puede apreciar de los párrafos antes citados, no puede existir una relación de trabajo si en una misma persona confluyen la condición de empleado y empleador, puesto que bajo esta óptica no puede existir una relación de trabajo. Es por esta razón que las cuotas del demandante han sido aportadas de manera indebida.

La posición antes vertida quedó reforzada a través de la Resolución N° 265-2019-D.G. de 30 enero 2019, que constituye el primero de los actos confirmatorios, al establecer lo que a continuación transcribimos:

“Que ha quedado evidenciado a través de la documentación constante en el expediente, que el negocio denominado **MERCADEO INTERNACIONAL** es operado por el señor **JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVICENCIO**, quien también figuraba como trabajador de dicho empleador;

...

Que resulta evidente que las cuotas aportadas por el señor **JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVICENCIO**, **no responden a una relación de trabajo, lo que viola los preceptos anotados, por lo que las cotizaciones así registradas devienen en indebidas”** (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial)

En el acto que agota la vía gubernativa, es decir, la Resolución N° 54,339-2020-J.D. de 22 de diciembre de 2020, no se varió la postura vertida en las dos resoluciones previas, sino que confirmo todo lo actuado con anterioridad, sustentándose de la siguiente manera:

“Que ha quedado evidenciado a través de la documentación que consta en el expediente, que **el negocio denominado MERCADEO INTERNACIONAL, es operado por el señor JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVIVENCIO, quien también figuraba como trabajador de dicho empleador;**

Que resulta evidente que las cuotas aportadas por el señor JUAN RAÚL FÁBREGA VILLAVICENCIO, no responden a una relación de trabajo, lo que viola los preceptos establecidos en el Decreto N° 14 de 1954, subrogado por la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005 y el Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja

de Seguro Social.” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 62-63 del expediente judicial).

Tal como se ha podido apreciar de las piezas procesales antes descritas, todas las actuaciones de la Caja de Seguro Social han tenido su sustento en el hecho que **una persona natural registrada como empleador no puede a su vez pagar cuotas como empleado a través de la planilla preelaborada**, puesto que dicha planilla es la que se utiliza para pagar el salario de los empleados. Lo correcto en esta situación hubiera sido afiliarse al régimen voluntario de la Institución como empleador.

A través de los hechos que anteceden se ha podido constatar que del periodo comprendido de enero de 1990 a noviembre de 2017, el demandante declaró cuotas en la planilla preelaborada como empleado de su propia empresa (Mercadeo Internacional), colisionando tal condición con lo dispuesto en la normativa previamente citada.

La situación de marras, es decir, la declaración indebida en la planilla preelaborada por no poder probar una relación laboral, ya ha sido objeto de análisis por parte de la Sala Tercera, quien en su Sentencia de 21 de octubre de 2015 se pronunció como seguidamente copiamos:

“Observa la Sala que la disconformidad de la demandante radica en la decisión de la Dirección General de la Caja de Seguro Social de declarar indebidamente aportadas las cuotas empleado-empleador pagadas por el empleador ... (persona natural), con número patronal ..., a favor de la asegurada ..., con cédula de identidad personal N° ... y seguro social ..., en el período de mayo de 1997 a mayo de 2006, **toda vez que no se había podido establecer la existencia de la relación laboral.**

...

En ese sentido, la decisión de la Caja de Seguro Social ha sido sustentada en el hecho **que no se probó la relación laboral que mantenía la señora con el empleador ..., dando como resultado que se declararan indebidamente aportadas las cuotas obrero patronales pagadas por el empleador ...**

...

La Sala estima oportuno indicar que la decisión de la entidad de seguridad social de declarar indebidamente aportadas las cuotas obrero

patronales pagadas por el empleador ... a favor de la señora ..., surge luego que la Caja de Seguro Social a través de su Departamento de Auditoría examinara las planillas, recaudara información y realizara inspecciones al supuesto lugar de trabajo, en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social **para comprobar la existencia de la supuesta relación laboral reportada a la institución**, todos estos elementos probatorios que llevaron a la Administración a emitir el acto administrativo impugnado ...

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el resuelto primero de la Resolución ..., emitida por el Sub-Director General de la Caja de Seguro Social, y **NIEGA** las demás declaraciones pedidas." (La negrita es nuestra).

Visto lo anterior, no cabe duda que el acto acusado de ilegal, así como sus confirmatorios, fueron dictados ceñidos a Derecho y a la ley. Además, la sanción impuesta a la demandante fue cónsona con su actuar.


Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución N° 657-2018-D.G. de 16 de mayo de 2018**, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 348592021