

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 263

Panamá, 28 de febrero de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

**Exp. 348592021**

La firma forense Mulino & Mulino, actuando en nombre y representación de **Juan Raúl Fábrega Villavicencio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 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.

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión del recurrente, **Juan Raúl Fábrega Villavicencio**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución 657-2018-D.G. de 16 de mayo de 2018, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, la cual, en su opinión, es contraria a Derecho.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente manifiesta 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).

En esta línea, argumentó 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 patrocinado realizó por más de veintisiete (27) años el pago de las cuotas mensuales en la planilla de Mercadeo Internacional, S.A., con la esperanza que se convirtiera en el conducto para poder obtener su pensión de vejez (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 1867 de 28 de diciembre de 2021**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón al recurrente, por las razones que expondremos a continuación.

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, 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)

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. 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).

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.

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.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 643 de 8 de septiembre de 2022, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por el accionante**, la copia autenticada de la Resolución 657-2018-D.G. de 16 de mayo de 2018, que es el acto acusado dentro de este proceso; al igual que los actos confirmatorios, entre otros documentos. De igual forma, fue admitido el expediente administrativo que guarda relación al presente caso, entre otras (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

Por otro lado, la Sala Tercera no admitió los documentos visibles a fojas 48-55 del expediente judicial, debido a que eran copias carentes de la debida autenticación del funcionario custodio de los originales, lo que contraría el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 97 del expediente judicial).

En esta línea, tampoco fue admitida la prueba testimonial de Juan Raúl Fábrega Villavicencio, ya que, al ser el demandante, es contrario a lo establecido en el artículo 903 del Código Judicial (Cfr. foja 97 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del demandante, esta Procuraduría estima pertinente referirse a los testimonios rendidos por los señores Alfredo Esturaín López y Mariela Ballesteros Ruíz de Ramírez, particularmente a las repreguntas formuladas por este Despacho, en el siguiente sentido:

*“Diga el testigo, si el señor Fábrega, como su jefe inmediato, a su vez tenía otro jefe, éste último, el señor Fábrega?”* A lo cual, el testigo Alfredo Esturían López respondió: **“No, no tenía.”** (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 126 del expediente judicial).

Seguidamente, nos referiremos al testimonio rendido por la testigo Mariela Ballesteros Ruíz de Ramírez, quien ante nuestras repreguntas contestó lo siguiente: *“Diga la testigo, si existen diferencias al momento de completar las planillas en relación a los montos a cotizar si la persona cotizante es empleador o trabajador?”* A lo que la testigo contestó **“No hubo diferencia en lo que el cotizó en las planillas y lo hizo de forma como trabajador.”** (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 129 del expediente judicial)

Al respecto, ha quedado demostrado con el testimonio de los testigos que el demandante, realizó sus aportes de cuotas de manera indebida, **ya que al ser el empleador o dueño de la empresa, no podía realizar sus pagos a la entidad de seguridad social como trabajador.**

Así las cosas, vale acotar que las pruebas admitidas a favor del demandante, **no logran demostrar que la Caja de Seguro Social, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por Juan Raúl Fábrega Villavicencio; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en la Sentencia de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo lo siguiente:**

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

...  
**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N° ..., emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.” (Énfasis suplido).**

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Finalmente, recalcamos la importancia que tiene **el accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por la firma forense Mulino & Mulino, actuando en nombre y representación de **Juan Raúl Fábrega Villavicencio**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 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 pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**