

ENTRADA N° 406-10

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL DOCTOR JAIME FRANCO PÉREZ, EN REPRESENTACIÓN DE INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 081-2009-D.G. DE 10 DE FEBRERO DE 2009, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Doctor Jaime Franco Pérez, quien actúa en nombre y representación de la sociedad INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto administrativo impugnado, la entidad de seguridad social condenó a la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., a pagar la suma de Setenta y Cinco Mil Seiscientos Treinta y Tres Balboas con 48/100 (B/.75,633.48), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, y décimo tercer mes, dejados de pagar durante el período comprendido entre enero de 2002 a diciembre de 2007, más los intereses que se causaren hasta la fecha de su cancelación.

Este acto fue mantenido por el Director General de la Caja de Seguro Social, en virtud de la Resolución N° 571-2009 D.G. de 27 de mayo de 2009, y

confirmado por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución N° 41,574-2009-J.D. de 15 de octubre de 2009, visibles de fojas 22 a 26 del expediente, y mediante las cuales se agota la vía gubernativa.

Cabe señalar que dentro del presente proceso, la parte actora interpuso Advertencia de Inconstitucionalidad contra diversos artículos del Decreto Ley N° 14 de 1954 y la Ley N° 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social. El referido escrito de advertencia de inconstitucionalidad fue remitido por la Sala Tercera al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en atención a lo establecido en el artículo 206 (numeral 1) de la Constitución Política y el artículo 2558 del Código Judicial. Ahora bien, mediante Resolución de 10 de diciembre de 2019, el Pleno de la Corte Suprema declaró no viable la Advertencia de Inconstitucionalidad interpuesta por el apoderado judicial de la sociedad INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A. Dicha decisión que se encuentra visible de fojas 82 a 92, fue comunicada a la Secretaría de la Sala Tercera el día 20 de enero de 2020; a su vez, el despacho del Magistrado Sustanciador fue informado de lo anterior el día 21 de enero de 2020.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, y sus actos confirmatorios, y en consecuencia se ordene la devolución a la sociedad INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., de las sumas pagadas a la entidad de seguridad social, por razón de la expedición del acto administrativo acusado de ilegal.

En ese sentido, la recurrente estima infringidos el artículo 154 de la Ley N° 38 de 2000, y los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo.

En primer término, la demandante considera violado el artículo 154 de la Ley N° 38 de 2000, por considerar que la Caja de Seguro Social, al momento de

emitir la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, no incluyó en ésta los detalles de los casos específicos que sustentan las supuestas omisiones sobre comisiones de ventas, decimotercer mes, incentivos sobre ventas, honorarios profesionales, y demás cuotas y gastos, endilgadas a la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A.

En segundo lugar, quien demanda denuncia como infringidos los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo, normas que se refieren a la figura de subordinación jurídica y dependencia económica, respectivamente, como otros de los supuestos en que se configura una relación de trabajo, toda vez que a su criterio dichas disposiciones no fueron examinadas ni utilizadas como fundamento legal para sustentar la decisión de la Caja de Seguro Social, de desconocer los contratos por servicios profesionales que fueron aportados por la empresa investigada.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director General de la Caja de Seguro Social para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue presentado el día 13 de diciembre de 2010, que consta de fojas 30 a 33 del expediente, en el cual señala que esa entidad, en virtud de la facultad conferida en el Artículo 67 del Decreto Ley N° 14 de 1954, procedió a verificar la exactitud de los sueldos, salarios y descuentos relacionados con la seguridad social, aportados por la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A.

De igual forma, indica que producto de dicha investigación se emitió el Informe de Auditoría No. AE-PMA-IO-027-2008 de 31 de julio de 2008, en el cual se determinó que la empresa investigada incurrió en omisiones en el pago de cuotas de seguro social bajo los siguientes conceptos: comisión sobre ventas, incentivos sobre ventas, honorarios profesionales y décimo tercer mes del gasto de representación. Por razón de lo anterior, fue expedida la Resolución N° 081-

2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, mediante la cual se resolvió condenar a la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., con número patronal 87-400-3671, a pagar a favor de la Caja de Seguro Social la suma de Setenta y Cinco Mil Seiscientos Treinta y Tres Balboas con 48/100 (B/.75,633.48), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, y decimotercer mes, dejados de pagar durante el período comprendido entre enero de 2002 a diciembre de 2007, más los intereses que se causaran hasta la fecha de su cancelación.

Según el entonces Director de la Caja de Seguro Social, contrario a lo que argumenta la parte actora, en el mencionado Informe de Auditoría se determinó que la empresa investigada “incurrió en una omisión de declarar y pagar las cuotas del seguro social durante el periodo comprendido de enero del 2002 a diciembre del 2007..., por lo que la administración no encontró elementos que permitieran variar la decisión de condena proferida en contra del empleador...”. (foja 32 del dossier)

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 090 de 26 de enero de 2011, el representante del Ministerio Público, solicitó a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, y sus actos confirmatorios, emitidos por la Caja de Seguro Social. A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la recurrente.

En ese sentido, considera el señor Procurador de la Administración que es errónea la interpretación que le da la parte demandante al artículo 154 de la Ley N° 38 de 2000, pues dicha norma busca garantizar que la Administración incorpore a sus decisiones todos los elementos de juicio que le permitan apreciar y resolver las controversias, sin que ello implique la necesidad de

transcribir literalmente el contenido de los informes o dictámenes que reposen en el proceso.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por la sociedad INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, que le fue desfavorable, circunstancia que la legitima para promover la acción examinada.

Por su lado, la Caja del Seguro Social es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Observa la Sala que la disconformidad de la demandante radica en la decisión de la Dirección General de la Caja de Seguro Social de condenar a la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., con número patronal 87-400-3671, al pago de la suma de Setenta y Cinco Mil Seiscientos Treinta y

Tres Balboas con 48/100 (B/.75,633.48), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, y décimo tercer mes, dejados de pagar durante el período comprendido entre enero de 2002 a diciembre de 2007, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.

La Sala Tercera, al adentrarse en el estudio del expediente, de las constancias procesales y de las resoluciones impugnadas, observa que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo acusado, en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

El apoderado especial de la sociedad INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., señala básicamente que la Caja de Seguro Social condenó a la empresa investigada al pago de una suma de dinero, por supuestas omisiones en la cancelación de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, decimotercer mes, multas y recargos, a pesar que los elementos aportados por los auditores de la entidad de seguridad social, no demostraron de forma contundente que el patrono simuló relaciones profesionales.

En este punto, resulta conveniente indicar que el estudio que debe realizar esta Sala, recae sobre la posible violación o no de normas jurídicas que se hayan producido con la actuación de la Autoridad administrativa, pues es competencia de esta Corporación de Justicia el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los servidores públicos.

Tomando en consideración lo anterior, esta Sala se aboca al análisis de la demanda incoada por la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., a través de su apoderado judicial.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 154 de la Ley N° 38 de 2000, que establece lo siguiente:

“Artículo 154. La resolución que decida una instancia o un recurso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquéllas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución, cuando se incorporen al texto de la ella”.

Ahora bien, al examinar el contenido de la disposición legal antes citada, resulta claro que la misma recoge el principio de congruencia de las resoluciones administrativas que deciden una instancia o recurso.

En ese sentido, es preciso recordar que las razones o presupuestos del acto administrativo son los que sustentan la legitimidad de la actuación de la Administración, y en el caso que nos ocupa, la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, valoró los informes de auditoría previos que fueran expresamente invocados en los considerandos de la Resolución demandada, con lo cual se garantizó la exacta observancia del principio del debido proceso, en lo que se refiere a la motivación de la decisión administrativa, exigida en los artículos 146 y 154 de la Ley N° 38 de 2000.

En relación con el resto de las normas denunciadas como infringidas por la recurrente, es decir, los artículos 64 y 65 del Código de Trabajo, que hacen referencia a los distintos supuestos en que se configura la subordinación jurídica y la dependencia económica dentro de una relación de trabajo, y que señala en su último párrafo que ante la falta de evidencias sobre la existencia de subordinación jurídica, la prueba de la dependencia económica determina que se califique como relación de trabajo la situación existente, la Sala considera que resulta evidente que la misma queda descartada, ante la comprobación por parte de la Caja de Seguro Social de una situación de subordinación jurídica de los individuos contratados por la empresa INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., circunstancia que no logró ser desvirtuada por el empleador investigado como se desprende del expediente administrativo allegado al presente proceso.

La Sala estima oportuno indicar que la decisión de la entidad de seguridad social de sancionar a INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., surge luego de que la Caja de Seguro Social, a través de su Departamento

de Auditoría, examinará los registros contables de la empresa investigada, así como los contratos de trabajo, planillas, comprobantes de pago, y otros documentos de contabilidad, tal como se observa de fojas 1 a 41 del expediente administrativo; todos estos elementos probatorios que llevaron a la Administración a emitir el acto administrativo impugnado, y por lo cual se debe desestimar el segundo cargo de violación invocado por el apoderado judicial de la parte actora.

Por las consideraciones anteriores, considera el Tribunal que la demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N° 081-2009-D.G. de 10 de febrero de 2009, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social, y **NIEGA** las demás declaraciones pedidas.

Téngase a la firma forense Ceballos y Ceballos, como apoderados especiales de la sociedad INGENIERÍA E INVERSIONES CORCIONE, S.A., conforme al escrito de sustitución de poder que reposa a foja 75 del expediente.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**