

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 319

Panamá, 26 de marzo de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

La firma forense N N G Abogados, actuando en representación de **Servicios Turísticos Panameños S.A. (español) o Panamanian Tourist Services, INC (inglés)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 4-01-14 de 24 de enero de 2014, emitida por la **Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio y 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.

**I. Antecedentes y reiteración de descargos.**

Mediante la Vista Fiscal 1859 de 30 de noviembre de 2019, la Procuraduría de la Administración emitió su contestación de la demanda, de la cual nos permitimos reiterar muchos de los aspectos contenidos en ella.

En efecto, en la situación en estudio, el acto acusado es la Resolución 4-01-14 de 24 de enero de 2014, emitida por la **Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social**, mediante la cual se resuelve reclasificar a la empresa **Servicios Turísticos Panameños S.A.**, con el número patronal 87-

716-0039, en la clase de riesgos IV, grado 52, y por tanto, deberá pagar la suma de tres con sesenta y cuatro por ciento (3.64%) de los salarios mensuales declarados a favor de los trabajadores, en concepto de prima de riesgo profesionales, como consecuencia de la actualización de la actividad económica registrada en la tarjeta de inscripción de empleador (Cfr. foja 33-34 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración mismo que fue decidido a través de la Resolución 3-593-14 C.C.E. de 18 de julio de 2014, seguidamente, la actora presentó un recurso de apelación en tal sentido, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se pronunció mediante la Resolución 49,841-2016-J.D. de 15 de enero de 2016, en la que decidió confirmar en todas sus partes la decisión anterior. Dicho pronunciamiento fue notificado el 17 de abril de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Con posterioridad, el 15 de junio de 2018, el apoderada judicial de la sociedad demandante presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es solicitar que se declare nula, por ilegal, la Resolución 4-01-14 de 24 de enero de 2014, emitida por la **Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios; y que como consecuencia de ello, se restablezcan los derechos subjetivos de **Servicios Turísticos Panameños S.A.** (Cfr. fojas 3-18 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, la apoderada general de la sociedad demandante manifiesta que la entidad demandada, cuando emitió el acto acusado de ilegal, al aumentar el grado de riesgo inicialmente reconocido, de grado 17 a grado 30, significa un aumento en la tarifa por prima que tiene que

pagar de uno con diecinueve por ciento (1.19%) a dos con diez por ciento (2.10%), basando su reclasificación en dos argumentos que no contempla el artículo 48 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970 y tampoco se ajusta a la realidad, ya que no era una clasificación provisional, ni el Acuerdo 2 que dicta el Reglamento, determina expresamente que la actividad de la empresa se ubica en la clase de riesgo II, grado 30 y prima a pagar de dos con diez por ciento (2.10%) (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial) .

En tal sentido, añadió que la resolución atacada también infringe el artículo 50 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970, por haber aumentado el grado de riesgo inicialmente reconocido a su representada, aludiendo que era una clasificación provisional y que el Acuerdo 2 por el cual se dicta el Reglamento General de Inscripciones, Clasificación de Empresas y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales, no determina expresamente que la actividad de la demandada es la clase de riesgo II, grado 30 y prima a pagar de dos con diez por ciento (2.10%) (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

En esta oportunidad procesal, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad de los artículos 48 y 50 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970, "Por el cual se centraliza en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las empresas particulares que operen en la República", éstos que aduce han sido infringidos con la expedición de la resolución objeto de controversia, cargos de infracción que fueron analizados de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la apoderada judicial de la recurrente, debido a que la Resolución 4-01-14 de 24 de enero de 2014, modificada por la Resolución 593-14 C.C.E. de 18 de julio de 2014, a través de la cual la **Comisión de Clasificación**

**de Empresas de la Caja de Seguro Social**, reclasificó la empresa **Servicios Turísticos Panameños S.A.**, en la clase de riesgo III, grado 30 y al pago del dos con diez por ciento (2.10%) en prima, se produjo en virtud a la información recopilada en el expediente administrativo correspondiente, basada en los artículos 48, 49 y 50 del Decreto de Gabinete 68 de 1970 y los artículos 12, 13, 15, 18, 20, 21 y 24 del Acuerdo 2 de 1995 del Reglamento General de Inscripciones, Clasificación de Empresa y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales (Cfr. fojas 25-30 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, también hicimos énfasis con respecto a que la clasificación otorgada en la Resolución 3-9955-97 de 29 de julio de 1997, no era provisional, tenemos que señalar lo manifestado por la institución demandada en su informe de conducta:

"El Acuerdo No.2 'REGLAMENTO GENERAL DE INSCRIPCIONES, CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS Y RECAUDOS DE SEGURO DE RIESGOS PROFESIONALES', contempla en su artículo 12, que las empresas deben quedar inicialmente ubicadas en el grado medio de la clase a que corresponda.

El artículo 12 del Acuerdo No.2, fue claro al disponer que las empresas quedarían ubicadas inicialmente dentro del grado promedio de la clase que le correspondía y conforme a la mayor o menor peligrosidad a la que estuvieren expuestos sus trabajadores, ajustándose a la emisión del acto administrativo efectuado por la Comisión de Clasificación de Empresas.

A su vez el artículo 18 del citado Reglamento (Acuerdo No.2), consagra **que la Caja de Seguro Social debe efectuar cada tres (3) años, la revisión de las clases y grados de riesgo, pero igualmente facultada para hacerlo en cualquier tiempo, es decir, que las determinaciones de las clases y grados de riesgos no son permanentes**, pueden variar de los informes que resulten de la verificación del cumplimiento de las medidas de higiene y siniestrabilidad, así como de las actividades que realizan los empleadores.

En el caso presente, contrario a lo argumentado por el demandante, la Comisión de Clasificación de Empresas,

procedió a inspeccionar las actividades del empleador, procediendo a reclasificar a la empresa, que había sido clasificada en la Clase de riesgo IV, grado 52 y a pagar la suma de 3.64%, precisamente porque pudo comprobar que el empleador había inscrito la actividad de reparación de vehículo con otro número patronal, sin embargo, la actividad de la Clase II, tiene un grado medio de riesgo del 2.10%, tal como lo establecen las disposiciones previamente citadas.

Tal como señala el artículo 12 del Acuerdo No.2, anteriormente explicado, la ubicación de las empresas que se inscriben ante la Caja de Seguro Social, es provisional como fue explicado por la Administración y la Junta Directiva, pues así lo determina la norma reglamentaria antes señaladas.

..." (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 44-45 del expediente judicial).

La Comisión de Clasificación de Empresas y la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, actuaron de conformidad a las normas que rigen la materia objeto del presente proceso, ya que como vimos se desprende claramente del artículo 54 del Decreto de Gabinete de 1970 y del artículo 12, en concordancia con el artículo 18, del Acuerdo 2 de 1995, que las inscripciones de las empresas, son revisables, por ende no son permanentes, y esto se confirma con el informe de inspección 1256-2013 de 16 de septiembre de 2013, señalado por la institución demanda, que se realizó a la empresa y en el que se determinó que la actora realizaba dos actividades, comercio al por menor (alquiler de autos), actividad contemplada dentro de la clase de riesgo III; y reparación de automóviles (taller de mecánica), actividad contemplada dentro de la clase de riesgo IV, y producto de la reconsideración de la empresa, se realizó la apertura de un nuevo número patronal, a fin de dividir el personal que laboraba en los talleres, de los colaboradores administrativos, otorgándose la clase de riesgo III, grado 30 y prima a pagar de dos con diez por ciento (2.10%), que corresponde al comercio al por menor (alquiler de autos) (Cfr. foja 25 y 30 del expediente judicial).

En ese contexto, hicimos referencia, a resaltar lo establecido en el artículo 49 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, donde señala lo siguiente:

**“Artículo 49:** Para los efectos de la fijación de las primas del Seguro de Riesgo Profesionales las empresas se distribuirán en las siguientes clases de riesgo:

Clase I	Riesgo Ordinario de Vida
Clase II	Riesgo Bajo
Clase III	Riesgo Medio
Clase IV	Riesgo Alto
Clase V	Riesgo Máximo

Las clases de riesgo comprenden a su vez una escala de grados de riesgo que van del 6 al 100. Para cada clase se establece un límite mínimo, un valor promedio y un límite máximo de acuerdo a la tabla siguiente:

Clase	Grados de Riesgo		
	Mínimo	Promedio	Máximo
I	6	8	10
II	9	14	19
III	17	30	43
IV	37	52	67
V	62	81	100

Parágrafo: Para los efectos de la fijación de las primas de los empleados públicos se estará a lo que señale el Reglamento.”

Por otro lado, tal como mencionamos en nuestra vista de contestación de la demanda, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en la Resolución 11,169-95-JD de 26 de octubre de 1995, adopta la “Lista de Actividades Económicas por Clase” con base en las cuales deberán ser clasificadas las empresas o sus establecimientos, según la actividad principal o predominante que desarrollen y dicha lista fue incluida al Acuerdo 2 “Por el cual se dicta el Reglamento General de Inscripciones, Clasificación de Empresas y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales”, donde se aprecia que la actividad de Comercio al por Menor, código 612, que es donde fue clasificada la actividad de la parte actora, es Clase

III, con Grado medio 30, éste ultimo determinado de acuerdo al informe de inspección realizado a la empresa.

Tal como indicamos en nuestra vista, observamos entonces que evidentemente de acuerdo a las actividades comerciales que realiza la empresa **Servicios Turísticos Panameños S.A. (español) o Panamanian Tourist Services, INC (inglés)**, la decisión tomada por la institución demanda, es cónsona y proporcional, se trata de una "clase III que significa riesgo medio" con "grado 30 que equivale a un riesgo promedio", todo esto según la tabla establecida en el artículo 49 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, antes transcrito y la "Lista de Actividades Económicas por Clase" adoptada en el Acuerdo 2 de 1995, por la Resolución 11,169-95-JD de 26 de octubre de 1995.

Por último, debemos reiterar lo indicado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de fecha 26 de abril de 2007, señaló lo siguiente:

"La Sala pasa a examinar los cargos que se le imputan al acto administrativo impugnado en este proceso.

Estima la parte demandante que se ha violado por omisión el artículo 11 del Acuerdo N° 2 de 29 de mayo de 1995 porque 'claramente establece los parámetros que deben seguir y respetar la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, pues las clases de riesgos, que puede existir en MUEBLERÍA CRÉDITOS RIBADAVIA, S.A., es prácticamente nula pues de 1985 a 2001, la empresa no ha registrado tal acontecimiento.' Asimismo, el apoderado judicial de la parte actora señala que ha existido violación directa por omisión sobre los grados de riesgos, toda vez que no se tomó en consideración 'la frecuencia de los accidentes en la MUEBLERÍA y las medidas de seguridad que haya podido tomar el patrono, pues las propias entidades de la Caja de Seguro Social han reconocido el bajo índice de siniestralidad dentro de la empresa y las buenas condiciones de higiene y seguridad adoptadas por el patrono, entrando en contradicción dicha Resolución en lo apreciado por ella misma.'

La norma que se alega infringida es del siguiente tenor literal:

'Artículo 11. La distribución de las empresas en las clases y grados de riesgos establecidos en el artículo 49 del Decreto de Gabinete N° 68 de 1970, se hará teniendo en cuenta: a) Para la clase de riesgo, la actividad predominante o principal que desarrolle cada empresa según la mayor o menor peligrosidad, que la actividad presente. b) Para los grados de riesgos, la frecuencia o severidad de los accidentes que ocurran en las empresas de que se trate, y las medidas de seguridad adoptadas por el patrono.

Parágrafo. Para los efectos, del presente artículo, la Caja de Seguro Social llevará estadísticas por cada empresa, en la que se registren los accidentes ocurridos y la severidad de los mismos.'

De la lectura del acto impugnado se advierte que al inscribir a la Mueblería Créditos Ribadavia, S.A. en el Régimen de Riesgos Profesionales, la Comisión de Clasificación de Empresas procedió a clasificar provisionalmente a la empresa en la clase de riesgo II grado 14 y, por lo tanto, a pagar la tarifa de 0.98% sobre los salarios mensuales pagados a sus trabajadores en concepto de Prima de Riesgos Profesionales. Observa la Sala, que mediante el acto impugnado, la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, clasificó a la empresa Mueblería Créditos Ribadavia, S.A. en la clase de riesgo III grado 17, tomando como fundamento para esta clasificación la actividad de la empresa, e incrementa la tarifa a pagar sobre los salarios mensuales pagados a sus trabajadores en concepto de Prima de Riesgos en 0.21%, quedando la empresa obligada a pagar una tarifa de 1.19%.

El Acuerdo N° 2 de 29 de mayo de 1995, que reglamenta las inscripciones de empresas y recaudos de seguro de riesgos profesionales, establece en su artículo 11 que la distribución de las empresas en clases de riesgos se hará teniendo en cuenta la actividad predominante o principal que desarrolle cada empresa según la mayor o menor peligrosidad que la actividad presente. Asimismo, los grados de riesgo serán determinados tomando en cuenta 'la frecuencia o

severidad de los accidentes que ocurran', así como las medidas de seguridad existentes.

Este Tribunal Colegiado observa que la clasificación plasmada en la resolución objeto de disputa se realizó tomando en cuenta la lista de actividades económicas adoptada dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 del Acuerdo N° 2. Así, mediante Resolución N° 11.169-95-J.D. de 26 de octubre de 1995, publicada en la Gaceta Oficial 22,912 de 16 de noviembre de 1995, se establece la lista de actividades económicas en donde se prevé la clasificación de las empresas o sus establecimientos por razón de su actividad predominante y se resuelve incluir esta lista al Acuerdo N° 2. En dicho listado se registra a las mueblerías como actividad de comercio al por menor bajo el código 612, clase III y detalla tres grados de riesgo, a saber, grado mínimo 17, grado medio 30 y grado máximo 43. Por tal razón, el Departamento de Seguridad Ocupacional determinó que el patrono Mueblería Créditos Ribadavia, S.A., al dedicarse a la venta al por menor de muebles, artefactos eléctricos, electrónicos y línea blanca, debía ser ubicado en la Clase de Riesgo III, esto conforme al listado de actividades económicas y el reglamento general contemplado en el Acuerdo N° 2 'Por el cual se dicta el reglamento general de inscripciones, clasificación de empresas y recaudos del seguro de riesgo profesionales.' De igual manera, la Sala observa que a la empresa en cuestión se le otorgó el grado de riesgo 17, es decir, el mínimo para esta clase de empresa.

Esta Superioridad estima que es completamente legal la clasificación realizada por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución N° 3-1254-99 de 16 de septiembre de 1999, toda vez que el artículo que se considera infringido fue, a juicio de la Sala, aplicado cumpliendo con las disposiciones legales que corresponden.

Por consiguiente, 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 NULO, POR ILEGAL, el acto administrativo contenido en la Resolución N° 3-1254-99 de 16 de septiembre de 1999, emitida por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social." (El resaltado es nuestro).

## II. Actividad probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas 71 de 20 de febrero de 2019, en el que se admitieron, documentos públicos y privados, éstos que el demandante adujo como medios de prueba que en su mayoría son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a confirmar que los actos acusados carezcan de validez; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la sociedad accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

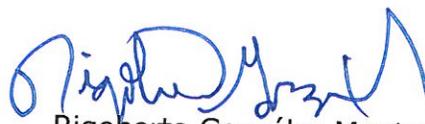
...

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: **en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores**’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que **‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor**’. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 4-01-14 de 24 de enero de 2014, emitida por la **Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social**, ni su acto modificativo, ni el confirmatorio, y pide se desestime la pretensiones de la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**