

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 493

Panamá, 8 de mayo de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo
De Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

La firma forense Bufete Herrera, actuando en representación de las **Empresas Hidráulica del Chiriquí, S.A., Hidráulica de Mendre, S.A. e Hidráulica de Cochea, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución DINAI 819-2013 de 20 de junio de 2013, emitida por la **Directora General de Ingresos 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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 como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de las empresas actoras estima que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 94 de la Ley 51 de 2005, que establece la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y trata sobre la responsabilidad solidaria entre contratistas, subcontratistas e intermediarios (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

B. El artículo 40 del Reglamento General de Ingresos de la Caja del Seguro Social, aprobado por la Resolución 38,788-2006 del 30 de mayo de 2006, modificada por la Resolución 50,064-2016 del 26 de abril de 2016, el cual hace referencia al artículo 94 de la Ley 51 de 2005, sobre Intermediarios y cuándo nos encontramos ante la responsabilidad solidaria (Cfr. foja 6-7 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.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución DINAI 819-2013 del 20 de junio de 2013, emitida por la **Directora General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, mediante la cual se declaró a **Hidráulica de Chiriquí, S.A., Hidráulica de Cochea, S.A. e Hidráulica de Mendre, S.A.**, solidariamente responsables del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, junto con la sociedad Tagra Investments, S.A. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, las accionantes interpusieron un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a

través de la Resolución DINAI 988-2015 de 22 de julio de 2015, expedida por el Subdirector Nacional de Ingresos, en ejercicio de las facultades delegadas, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal (Cfr. foja 331 a 333 del expediente aportado por la parte actora).

Seguidamente, las actoras presentaron recurso de apelación en contra de la Resolución DINAI 988-2015 de 22 de julio de 2015 y, en tal sentido la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución 51,054-2017-J.D. decidió confirmar las resoluciones anteriores, dicho pronunciamiento fue notificado el 23 de agosto de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 372 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el 19 de octubre de 2017, **Hidráulica Chiriquí, S.A., Hidráulica Cochea, S.A. e Hidráulica de Mendre, S.A.**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentaron ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución DINAI 819-2013 y sus actos confirmatorios (Cfr. fojas 3 del expediente judicial).

En tal sentido, **Hidráulica Chiriquí, S.A., Hidráulica Cochea, S.A. e Hidráulica de Mendre, S.A.**, son empresas constructoras que fueron las contratistas principales en el proyecto hidroeléctrico denominado "Mendre" (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Destaca que para la construcción de la obra contrataron distintos subcontratistas entre estos Tagra Investment, S.A.; quien entró en morosidad con la Caja de Seguro Social; motivo por el cual la entidad mediante Resolución acusada declaró solidariamente responsable de las obligaciones a **Hidráulica Chiriquí, S.A., Hidráulica Cochea, S.A. e Hidráulica de Mendre, S.A.**

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de las actoras alega que la entidad demandada, al emitir el acto acusado de ilegal, no tomó en cuenta que Tragra Investments, S.A., es una empresa dedicada al manejo de equipo pesado, movimiento de tierras, construcción de carreteras, y no a la construcción de infraestructura y que para la ejecución de sus labores, esa empresa cuenta con estructura económica y financiera, estructura jurídica, personal, administradores, equipos y maquinarias, así como domicilios propios.

Agrega, que en el procedimiento tramitado ante la Caja del Seguro Social quedó demostrado que Tragra Investments, S.A., es una empresa con estructura jurídica y financiera, capital y dirección propia, operada con personal de campo y administrativo propio, por lo que no concurren los elementos requeridos en el artículo 94 de la Ley 51 de 2005, sobre la solidaridad que alcanza a los contratistas, sub contratistas e intermediarios (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión, indicamos que procederemos a analizarlos de manera conjunta, dado que los artículos tratan sobre el mismo tema, señalando, además, que esta Procuraduría considera que los mismos deben ser desestimados por el Tribunal, por las razones de hecho y de derecho que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la apoderada judicial de las recurrentes, debido a que la Resolución DINAI 819-2013 de fecha de 20 de junio de 2013, a través de la cual la **Directora General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, declaró responsabilidad solidaria a los empleadores Tragra Investments, S.A., **Hidráulica del Chiriquí, S.A., Hidráulica de Cochea, S.A. e Hidráulica de Mendre, S.A.**, se produjo en virtud a la información recopilada en el expediente administrativo correspondiente, basada en el artículo

94 de la Ley 51 de 2005 y los artículos 40 y 41 del Reglamento General de Ingresos de la Caja del Seguro Social, señalados por el demandante como infringidos.

En efecto, en el Memorando A.B.S.I de E-035-2012 de fecha 22 de junio de 2012, la Agencia Administrativa de Boquete de la Caja de Seguro Social, explica cómo se acreditó la **dependencia económica** de la empresa Tagra Investments, S.A., así como la **existencia de una relación íntima en el giro de las actividades de ésta con las empresas contratantes, Hidráulica de Chiriquí, S.A., Hidráulica Mendre, S.A. e Hidráulica de Cochea, S.A.** (Cfr. foja 103 del expediente del empleador Tagra Investments, S.A.).

Se aprecia en el cuaderno aportado como prueba por las accionantes la Nota de fecha 10 de abril de 2012, donde la representante legal de la empresa Tagra Investments, S.A., María F. Gracia, comunica a la Caja de Seguro Social, Agencia de Boquete, que en su calidad de subcontratista dependía financieramente de las empresas contratantes **Hidráulica de Cochea, S.A.**, y al momento de la suspensión de las labores en el proyecto por **Hidráulica de Cochea, S.A.**, su compañía entró en insolvencia, ocasionando el cese de pagos tanto a los empleados, como a los proveedores (Cfr. foja 102 del expediente del empleador Tagra Investments, S.A.).

También, consta en ese mismo expediente, copias de los múltiples acuerdos de Terminación de Relación de Trabajo por Mutuo Consentimiento, entre trabajadores de la empresa Tagra Investments, S.A. y las empresas **Hidráulica del Chiriquí, S.A., Hidráulica Mendre, S.A. e Hidráulica de Cochea, S.A.**, éstas últimas asumiendo responsabilidad laboral y financiera de la primera (Cfr. fojas 160 a 208 del expediente del empleador Tagra Investments, S.A.).

De igual forma, quedó demostrada la condición de intermediarios, término desarrollado en el artículo 41 del Reglamento General de Ingreso, según se expresó en el Memorando DENL-UdeDyS-M2108-2014, del 7 de agosto de 2014 emitida por la Supervisora de la Unidad de Denuncias y Sanciones, en el cual se indicó: *"Así las cosas, el intermediario realiza una labor relacionada con la explotación comercial de que se trate, la cual constituye un importante segmento para que el producto final se obtenga. En el caso que nos ocupa es la construcción de hidroeléctricas, obras éstas que requieren no solamente la construcción de la infraestructura propia de la obra, sino que necesitan de subcontratistas que lleven a cabo, obras civiles previas y posteriores a la estructura física de la hidroeléctrica"* (Cfr. foja 304 del expediente del empleador Traga).

Por otra parte, señala la apoderada judicial de las actoras, de manera contradictoria, que sus representadas no tienen relación alguna íntimamente relacionada con la empresa Traga Investments, S.A., no obstante, jamás se explicó el porqué del pago y firma de acuerdos de terminación de trabajo por mutuo acuerdo, con los trabajadores de Traga Investments, S.A., además de la retención del 5% que le hacían a las facturaciones generadas de dicha empresa, lo que aunado a las demás situaciones antes mencionadas, representan conductas que se enmarcan en el artículo 94 de la Ley 51 de 2005 y los artículos 40 y 41 del Reglamento General del Ingresos de la Caja del Seguro Social, los cuales son del tenor siguiente:

Artículo 40. Intermediarios. El artículo 94 de la Ley 51 del 27 de diciembre de 2005 establece que cuando un trabajador ejecute o preste un servicio bajo la dependencia inmediata de un contratista, subcontratista o algún intermediario de cualquier clase, todos responderán solidariamente por el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece para los empleadores, en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de trabajos u obras prestados por contratistas, subcontratistas o intermediarios que estén íntimamente relacionados con el giro de las actividades económicas de quien los contrata y no cuenten con capital, dirección u otros elementos propios;

2. Cuando se trate de trabajos u obras prestados por contratistas, subcontratistas o intermediarios que dependan económicamente de quien los contrata; o

3. Cuando los contratistas, subcontratistas o intermediarios sean una subsidiaria de quien los contrata o financieramente dependan de ésta.

Artículo 41. Concepto. Se entiende por trabajos u obras prestadas por contratistas, subcontratistas o intermediarios que estén íntimamente relacionados con el giro de actividades económicas de quien los contrata, aquellas cuya realización sean esenciales para el funcionamiento de las actividades.

Este Tribunal se ha pronunciado respecto de la **dependencia económica**, mediante la Sentencia de 12 de junio de 2008, que en lo pertinente y relacionándolo a nuestro caso indica:

"VIII-CRITERIO Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

En atención a lo anterior, es entendido que la relación entre el capital y el trabajo que establece la relación jurídica nace por el simple hecho de la prestación de servicios personales; lo que implica que, para su existencia basta con que estén presentes y la relación se mantenga entre un trabajador y una empresa y, el inicio del servicio personal, aunque no se haya determinado cuánto la empresa va a pagar al empleado, o sea, la parte económica de la relación laboral. Es decir, se inicia la prestación del servicio cualquiera que sea su especie sin que se haya determinado los términos y las condiciones y, específicamente el monto que ha de recibir el trabajador por esos servicios personales. De esto se infiere que, uno de los principios que gobierna el derecho laboral es lo que se conoce como la primacía de la relación; esto es, la naturaleza jurídica laboral no depende tanto de su designación formal, sino de la realidad objetiva y

de la verdad material sobre la naturaleza de la relación; y así es como se entiende en la doctrina laboral.

..."

Sobre la base de las consideraciones de hecho y de derecho antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DINAI 819-2013** de 20 de junio de 2013, emitida por la **Directora General de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

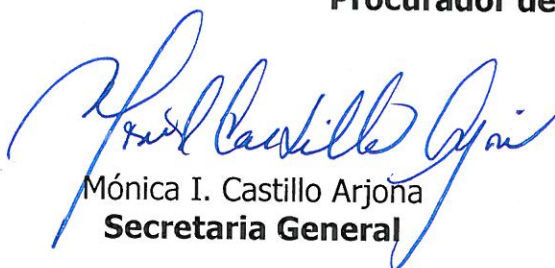
IV. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General