

**ENTRADA N° 156-19**

**DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LEÓN EMILIO HALPHEN ALVARADO (ABOGADO PRINCIPAL), PEDRO PABLO AROSEMENA Y VICENTE AROSEMENA CHANG (ABOGADOS SUSTITUTOS), EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE (SOCIEDAD ACCIDENTAL CONFORMADA POR JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., Y LA EMPRESA INGENIERÍA PC, S.A.)**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DE MULTA No. 028/DRTPC/2018 DE 8 DE JUNIO DE 2018, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, ASI COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y MODIFICATORIO 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, dos (02) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado León Emilio Halphen Alvarado, quien actúa como apoderado principal en representación del **CONSORCIO ONSORICIO IPC-JOCA-TOABRÉ (SOCIEDAD ACCIDENTAL CONFORMADA POR JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., Y LA EMPRESA INGENIERÍA PC, S.A.)**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como su Acto confirmatorio y el modificatorio (Cfr. foja 4 a 28 del expediente judicial).

**I. PRETENSIÓN Y FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

El apoderado judicial del Consorcio demandante, ensaya con la Acción en estudio, la declaratoria de Nulidad, por ilegal, de la **Resolución de Multa No.**

**028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, dictada por la Dirección Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral de la provincia de Coclé, que ordena a la empresa **INGENIERÍA PC, S.A.**, a pagar una multa por la suma de treinta mil balboas (B/.30,000.00), en concepto de Fondo de Seguridad, Salud e Higiene, de conformidad con la tabla derivada, y sancionar al señor Gustavo Enrique Posam Sainz, en su calidad de Representante Legal de la citada sociedad, a pagar la suma de dos mil balboas (B/.2,000.00), por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, el artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010, y el Decreto Ejecutivo No. 67 de 9 de agosto de 2016, referente al Pago del Fondo de Seguridad (Cfr. foja 2 y 55 de expediente judicial).

Señala, además, que el Acto Administrativo objeto de estudio, fue recurrido a través de un Recurso de Reconsideración con Apelación en subsidio, mismo que fue resuelto mediante la Resolución No. 686-04-18 de 27 de diciembre de 2018, que modificó la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, ordenando que el Pago de las Multas impuestas, sean efectuadas por el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE** (Cfr. foja 5-7 del expediente judicial).

Al respecto, señala el accionante, que la norma reguladora que sustenta el Acto administrativo acusado, ha sido interpretada correctamente; no obstante, a su juicio, fue aplicada a un hecho generador distinto al contenido de esta norma legal, pues, se debe tener presente, que la actividad de Edificación conlleva en sí, trabajo de reparación, alteración, transformaciones estructurales, la demolición, movimiento de tierra, excavación y la ejecución de obras de ingeniería civil, mecánica y eléctrica, actividades que, a su criterio, si bien pueden ser similares dentro de una obra de construcción de carreteras; sin embargo, esa actividad, no está regulada, ni comprendida dentro del objeto tutelado en la Ley 67 de 30 de octubre de 2015 (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Asimismo, advierte, que en la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, acusada de ilegal, se han producido actuaciones subjetivas, ilegales y arbitrarias, toda vez que, respecto al Pago del Fondo de Seguridad Ocupacional y Salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 67 de 20 de octubre de 2015, esa responsabilidad recae en el Promotor o Contratista principal, que en el caso del Contrato AL-1-6-16 *“Diseño y Construcción del Camino Sardiana-Las Cuestas de Marica-Toabré, provincia de Coclé”*, es el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE**, conformado por las empresas **JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A.**, e **INGENIERÍA PC, S.A.**, y no solamente, esta última, como equivocadamente se plasmó en el Acto acusado (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Indica, a su vez, que se ha dado una aplicación indebida a un supuesto distinto al contemplado en la norma, en virtud que, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 67 de 9 de agosto de 2016, establece para los promotores, dueños de la obra o contratista principal, la obligación de presentar a la Dirección de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, copia de la volante de depósito del pago efectuado en el Banco Nacional de Panamá, del Fondo de Seguridad Ocupacional, Salud e Higiene en el Trabajo, de acuerdo a la tarifa establecida en el Artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015; sin embargo, el Ingeniero Gustavo Enrique Posam Sainz, quien es Representante Legal de la **INGENIERÍA PC, S.A.**, que no es promotor, ni dueño de la obra, ni contratista principal, se le sanciona en el Acto acusado, con una multa de dos mil balboas (B/:2,000.00), por infractor del artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, el artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010, y el Decreto Ejecutivo No. 67 de 9 de agosto de 2016, referente al Pago del Fondo de Seguridad (Cfr. foja 25-26 del expediente judicial).

## **II. NORMAS QUE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

En atención a lo expresado, el Consorcio recurrente consideró que la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, acusada de ilegal, vulneró las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 1 y 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015** *“Que adopta medidas en la industria de la construcción para reducir la incidencia de accidentes de trabajo”*, que en ese orden señalan, que en toda construcción que tenga por objeto la edificación en cualquiera de sus ramos, que incluye su reparación, alteración, transformaciones estructurales, la demolición, movimiento de tierra, excavación y la ejecución de obras de ingeniería civil, mecánica y eléctrica, deberán contar, obligatoriamente, con uno o varios oficiales de Seguridad Ocupacional, de acuerdo con el monto de la obra; y la creación de un Fondo de Seguridad Ocupacional, Higiene y Salud en el Trabajo, en la Industria de la Construcción (Cfr. fojas 13-15 y 17- 19 del expediente judicial);

**B. El artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010** *“Que modifica artículos del Código del Trabajo y dicta otras disposiciones”*, que indica, que en las obras de construcción, deberá permanecer un Oficial de Seguridad del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mismo que, entre otras cosas, será asignado por el Ministerio de acuerdo a la magnitud y el valor de la obra. El incumplimiento de esta disposición será sancionada (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial);

**C. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que se refiere a los Principios que informan el Procedimiento Administrativo; y los vicios de nulidad en que incurren Actos Administrativos (Cfr. fojas 20-25 del expediente judicial); y

**D. El artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 67 de 9 de agosto de 2016** *“Que reglamenta la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, que adopta medidas en la Industria de la Construcción para reducir la incidencia de accidentes de*

*trabajo*”, que advierte, que el Promotor, dueño de obra o contratista principal, público o privado, deberá presentar a la Dirección de Inspección de Trabajo el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, copia de la volante de depósito que efectuó ante el Banco Nacional, del Fondo de Seguridad Ocupacional, Salud e Higiene en el Trabajo, de acuerdo a la tarifa establecida en el artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, y copia de la documentación donde conste el valor total de la obra (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

### III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDO.

A foja 89 del Expediente judicial, figura el Oficio No 088-DRTPC-19 de 3 de junio de 2019, a través del cual, la Institución demandada, remite su Informe Explicativo de Conducta, referente a la emisión del Acto Administrativo acusado, en el que señaló, en lo medular, lo siguiente:

“ ...

**PRIMERO:** Que el día 3 de mayo de 2018, procedente del Departamento de Inspección Laboral de Coclé, ingresó al Departamento de Secretaría Judicial de Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo de Coclé, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, solicitud de multa, en contra del INGENIERÍA PC. S.A.

**SEGUNDO:** Que mediante Providencia No. 038/DRTPC/2018, fechada 3 de mayo de 2018, se admite la solicitud de multa por Incumplimiento del Artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, Artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010 y Decreto 67 de 9 de agosto de 2016, en contra de la empresa INGENIERÍA PC, S.A., y pone en conocimiento el informe de inspección al interesado, concediéndole el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación, para que aportara las pruebas de descargo y formularan las alegaciones convenientes.

...

**QUINTO:** Que mediante Resolución 028/DRTPC/2018, de 8 de junio de 2018, Resuelve:

...

**OCTAVO:** Que mediante Auto No. 018/DRTPC/2018, de 14 de septiembre de 2018, la Dirección Regional de Coclé, Resuelve el Recurso de Reconsideración, manteniendo en todas sus partes la RESOLUCIÓN 038/DRTPC/2018, de 8 de junio de 2018.

...

**DÉCIMO:** Que mediante Resolución No. 686-DM-18 de 27 de diciembre de 2018, La Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, Resuelve: PRIMERO: Modificar la Resolución 028/DRTPC/2018, de 8 de junio de 2018, en el sentido de Ordenar al CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRÉ a realizar el pago de la suma de TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.30,000.00), en concepto de Fondo de Seguridad Ocupacional, Higiene y Salud en el Trabajo de la Industria de la Construcción, de acuerdo a la tarifa señalada en el Artículo 11 de la Ley No. 67 de 30 de octubre de 2015 y

SEGUNDO: Sancionar al CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRÉ, con multa de DOS MIL BALBOAS (B/.2,000.00) por incumplimiento del artículo 9 de la Ley No. 68 de 26 de octubre de 2010.

...

**DUODÉCIMO:** ...este Despacho como se puede observar ha actuado conforme lo establece el artículo 27 de la Ley 53 de 28 de agosto de 1975, que se refiere al procedimiento a seguir en caso de imposiciones de multas previstas en el Código de Trabajo en esta Ley y en cualesquiera otras normas de trabajo, tal es el caso del CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRÉ, el cual debe cumplir con la Obligatoriedad del Pago del Fondo de Seguridad según lo señalado (Sic) el Artículo 11 de la Ley No. 67 de 30 de octubre de 2015, que adopta medidas en la industria de la construcción para reducir la incidencia de accidentes en el trabajo.

... (Cf. fojas 89-91 del expediente judicial).

#### IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 825 de 09 de septiembre de 2020, el representante del Ministerio Público solicitó, a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan a declarar que no es ilegal, la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, su Acto confirmatorio y el modificatorio.

Al respecto advirtió:

“...

Todo lo expresado en párrafos precedentes nos lleva a concluir que no le asiste la razón al Consorcio IPC-JOCA-TOABRE (Sociedad accidental conformada por Joca Ingeniería y Construcciones, S.A. y la empresa Ingeniería PC, S.A.), cuando indica que sus derechos se vieron conculcados por parte de la entidad demandada al producirse supuestamente actuaciones subjetivas, ilegales y arbitrarias al proferirse el acto objeto de reparo, en cuanto al pago del Fondo de Seguridad Ocupacional Higiene y Salud en el trabajo de construcción, por lo que esos cargos de infracción deben ser desestimados por la Sala Tercera.

...” (Cfr. foja 109 y 110 del expediente judicial).

#### V. DECISIÓN DE LA SALA.

Le compete a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por el Consorcio actor, dentro de la Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción en estudio, a fin de determinar si las razones adoptadas por la Institución demandada, se ajustan o no a Derecho.

En ese sentido, el Tribunal es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, promovida por el apoderado

judicial del **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE (SOCIEDAD ACCIDENTAL CONFORMADA POR JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., Y LA EMPRESA INGENIERÍA PC, 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 No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

### **5.1 Legitimación Activa y Pasiva.**

En el caso que nos ocupa, el demandante **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE**, comparece como persona jurídica, en defensa de sus Derechos e intereses, y en contra de la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, dictada por la Dirección Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral de la provincia de Coclé, su Acto confirmatorio y el modificatorio, considerándolos como desfavorables, razón por la cual, se encuentra legitimado para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Institución que emitió el Acto Administrativo acusado, por lo que se constituye como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, en estudio.

### **5.2. Problema Jurídico.**

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE (SOCIEDAD ACCIDENTAL CONFORMADA POR JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., Y LA EMPRESA INGENIERÍA PC, S.A.)**, es pertinente indicar, que a través de la presente Acción, se solicita que se declare lo siguiente:

“...

A. Que es Nula, por Ilegal la Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de fecha 8 de junio de 2018, dictada por la Dirección Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral de la Provincia de Coclé, QUE ORDENA a la Empresa INGENIERÍA PC S.A., realizar el pago por la suma de TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/30,000.00) en concepto de FONDO DE SEGURIDAD, SALUD E HIGIENE, de acuerdo a la tabla derivada y SANCIONA a GUSTAVO ENRIQUE POSAM SAINZA en calidad de representante legal de la Empresa INGENIERÍA PC S.A., inscrita al RUC 1911264-1-724536 DV 95 del Ministerio de

Comercio e Industrias con la suma de DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,000.00), por haber infringido el Artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, Artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010, Decreto Ejecutivo 67 de 9 de agosto de 2016; Y el Auto confirmatorio que lo modifica Resolución 686-DM-18 de 27 de diciembre de 2018 y ORDENA al CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE a realizar el pago por la suma de TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 30,000.00) en concepto de Fondo de Seguridad Ocupacional Higiene y Salud en el Trabajo en la Industria de la Construcción y SANCIONA al CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE, con multa por la suma de DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/ 2,000.00), por incumplimiento del Artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010, en sustitución de las medidas ordenadas en el acto acusado en primera instancia.

B. Que declarada la nulidad del acto acusado y del acto confirmatorio que lo modifica en segunda instancia, se restablezca el derecho conculcado a nuestro representado y se revoque la orden de pago de la suma de TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/ 30,000.00), en concepto de Fondo de Seguridad Ocupacional Higiene y Salud en el Trabajo en la Industria de la Construcción, ordenada contra el CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE, así como también la multa de DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/ 2,000.00) ordenada contra el referido CONSORCIO por supuestas infracciones al Artículo 1 y 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015; 9 DE LA LEY 68 de 25 de octubre de 2010; y el Decreto Ejecutivo 67 de 9 de agosto de 2016, por resultar estas medidas violatorias del debido proceso señalado como causal de nulidad absoluta de los numerales 1 y 4 del Artículo 52 en relación con el Artículo 34 ambos de la Ley 38 de 2000 (Cfr. foja 8-9 del expediente judicial).

Expuestas las correspondientes pretensiones, formuladas a través de la Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, en estudio, esta Corporación de Justicia, procede a efectuar los siguientes señalamientos dentro del Proceso en estudio.

De conformidad con las constancias procesales admitidas por el Tribunal, y que obran en los antecedentes que guarda relación con el presente negocio jurídico bajo análisis, se observa que el Ministerio de Obras Públicas y el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE** (SOCIEDAD ACCIDENTAL CONFORMADA POR JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., Y LA EMPRESA INGENIERÍA PC, S.A.), firmaron el **Contrato No. AL-1-66-16 de 30 de noviembre de 2016**, para el *“Diseño y Construcción del Camino Sardina- Las Cuestas de Marica-Toabré, provincia de Coclé”* (Cfr. foja 41 de expediente administrativo).

Así las cosas, en la cláusula Segunda del citato contrato, se indica lo siguientes:

**“SEGUNDA: ALCANCE DEL PROYECTO:**

El alcance del proyecto incluye, pero sin limitarse en: investigaciones, estudios topográficos, estudios ambientales, estudios de suelo, estudios geotécnicos, estudios de estabilidad de taludes, estudios hidráulicos, estudios hidrológicos, diseño geométrico, diseño de pavimento, diseño de drenaje, diseño de cajones pluviales, diseño de puentes vehiculares, diseño de reubicación de utilidades públicas, diseño de señalización vial y la construcción de todas las obras requeridas que comprende las siguientes actividades mínimas: caseta tipo D, limpieza y desraigue, remoción total de árboles, colocación de tuberías de hormigón reforzado tipo III para los cruces transversales del camino y para las entradas a viviendas, fincas, comercios, escuelas, iglesias, et., material para lecho, excavación de calzada, limpieza y conformación de cause, cunetas pavimentadas tipo trapezoides (base mínima de 0.30m y 0.40m), hormigón reforzado para cabezales, acero de refuerzo para cabezales, zampeado (Para salida y entrada de tubos), material selecto, capa base, riego de imprimación, barrera de viguetas de láminas corrugadas de acero, protección de taludes (hidrosiembra), escarificación de calzada, pavimento de hormigón asfáltico, señales verticales (preventivas, restrictivas, informativas), señales horizontales (franjas reflectantes continuas blancas, continuas amarillas, blancas para cruce de peatones), geotextil de separación, cajones pluviales, puentes vehiculares, aceras peatonales, caseta de parada de buses y sus bahías, reubicación de postes eléctricos.

A su vez, el cumplimiento de los aspectos ambientales que se requieran para este tipo de proyecto (Estudio de Impacto Ambiental (EslA) categoría II).

...” (Cfr. foja 41 del antecedente).

Asimismo, en su cláusula Quinta, se advierte que: *“El ESTADO, reconocerá y pagará a EL CONTRATISTA, la suma de NUEVE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.9,795.000.00), por el trabajo ejecutado”* (Cfr. foja 43 del antecedente).

Ahora bien, en las constancias procesales contenidas en autos, se aprecian las Notas 425/DRTPC/2017 de 3 de julio de 2017 y 526/DRTPC/2017 de 16 de agosto del mismo año, emitidas el Departamento de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Regional de Coclé, dirigidas al **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE**, señalando que: *“En cumplimiento de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, que adopta medidas en la industria de la construcción para reducir la incidencia de accidentes de trabajo, regulada a través del Decreto Ejecutivo No. 67, del 9 de Agosto de 2016, y en cumplimiento del su Artículo 8, requerimos se haga efectivo el pago de Fondo de Seguridad Ocupacional, Salud e Higiene en el Trabajo), de tal forma que podamos asignarle un Oficial de Seguridad en el proyecto que su Empresa está*

*construyendo. Para tal fin, cuenta con 10 días hábiles para realizar el pago en mención...*" (Cf. foja 1-2 del antecedente).

En este escenario, consta el Informe de Inspección de Oficio seguridad de 5 de octubre de 2017, efectuado por el Departamento de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Oficina Regional de Coclé, en donde se señala, que se procedió a solicitar a la empresa Ingeniería IPC, S.A., para el día 11 de octubre de 2017, "*Copia de Licencia Comercial o Aviso de Operación, Copia de la Boleta de Pago del Fondo de Seguridad, Salud e Higiene (Mitradel), Plan de Seguridad, y Nombre del Encargado de Seguridad*" (Cfr. foja 6 del antecedente).

Al respecto, mediante el Acta de Recepción de 12 de octubre de 2017, la citada empresa, presentó la Copia de la Licencia Comercial o Aviso de Operación; no obstante, no así el resto de la documentación solicitada (Cfr. foja 7 del expediente administrativo).

Por su parte, mediante el Acta de Recepción de 16 de octubre de 2017, la mencionada empresa constructora, a través de su Representante Legal, entregó ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, "*Copia de los sellos de recibido del plan de seguridad en el Ministerio de Trabajo en Panamá, y Copia de la Documentación del encargado de seguridad del proyecto (Hoja de Vida)*", sin embargo, se advierte, que no presentó la Copia de Boleta de Pago del Fondo de Seguridad, Salud e Higiene (Cfr. foja 11 del antecedente).

En este orden de ideas, observa la Sala, el Acta de Análisis de Documentos de 17 de octubre de 2017, en donde se indica, que la citada empresa, no presentó la Copia de Boleta de Pago del Fondo de Seguridad, Salud e Higiene, que había sido requerida por el cuerpo de Inspectores del Ministerio de Trabajo de la Regional de Coclé (Cfr. foja 31 del antecedente).

Consta a su vez, el Informe de Inspección de 23 de abril de 2018, emitido por el Departamento de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y

Desarrollo Laboral, Oficina Regional de Coclé, en donde se estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

La Empresa, Ingeniería PC, S.A., debía hacer entrega de la documentación ante el Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo de la Regional de Coclé, el día 11 de octubre de 2017...”, la empresa, Ingeniería PC, S.A., solicitó de manera formal una prórroga para el día 19 de octubre de 2017, para el pago del Fondo de Seguridad, Salud e Higiene, sin embargo llegada esta fecha la empresa no presentó la Boleta de Pago del Fondo de Seguridad, ante el Departamento de Inspección del Ministerio de Trabajo de la Regional de Coclé.

La empresa, Ingeniería PC, S.A., incumplió con la entrega de la Boleta del Pago del Fondo de Seguridad para el día 19 de octubre de 2017, fecha que fue solicitada por la empresa para cumplir el Pago del Fondo de Seguridad, Salud e Higiene en la industria de la Construcción, a través de una prórroga.

...” (Cfr. fojas 32-33 del antecedente).

Al respecto, y como consecuencia de lo expresado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Regional de Coclé, emitió el Acto Administrativo acusado de ilegal, señalando, medularmente, que la empresa **Ingeniería PC, S.A.**, no hizo efectivo el pago de la Boleta del Fondo de Seguridad, incumpliendo, de este manera, el artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, el artículo 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010 y el Decreto Ejecutivo No. 67 de 9 de agosto de 2016 (Cfr. foja 64 del antecedente).

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, las citadas disposiciones señalan lo siguiente:

**“Ley 67 de 30 de octubre de 2015.**

**Artículo 11.** Para garantizar la independencia y objetividad del oficial de Seguridad Ocupacional, imprescindibles para el desempeño de sus funciones de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, **se crea el Fondo de Seguridad Ocupacional, Higiene y Salud en el Trabajo en la Industria de la Construcción**, el cual se considerará un aporte que hará el promotor de la obra o el contratista principal, antes del inicio de esta, en concepto del costo establecido en el presupuesto de la obra **para cubrir los gastos de salario, movilización, capacitación y equipamiento que requieren los oficiales de Seguridad**

**Ocupacional**, el cual no podrá ser menor que la tarifa siguiente:

1...

**2. Obra mayor de cinco millones de balboas con un centésimo (B/.5,000.000.00), treinta mil balboas (B/.30,000.00).**

...”.

**“Ley 68 de 26 de octubre de 2010.**

**Artículo 9.** En las obras de construcción **deberá permanecer un oficial de seguridad del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuyo salario deberá ser pagado mensualmente por el promotor, constructor o contratista**, que será asignado por el Ministerio de acuerdo con la magnitud y valor de la obra.

El incumplimiento de esta disposición **será sancionado con la suspensión inmediata de la obra y con una multa de mil balboas (B/.1,000.00) a veinte mil balboas (B/.20,000.00)**, progresivamente, de acuerdo con la reincidencia en la falta, tomando en cuenta el valor de la obra de construcción.

...”.

**“Decreto Ejecutivo No. 67 de 9 de agosto de 2016.**

**Artículo 4.** El promotor, dueño de la obra o Contratista principal público o privado deberán presentar a la Dirección de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, copia de la volante de depósito que efectuó ante el Banco Nacional de Panamá, Fondo de Seguridad Ocupacional, Salud e Higiene en el trabajo de acuerdo a la tarifa establecida en el Artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015 y copia de la documentación donde conste el valor total de construcción de obra.

...” (Lo destacado es de la Sala).

Ahora bien, según el Consorcio demandante, en el libelo de su Demanda, argumenta, que la actividad contemplada en el Contrato No. AL-1-66-16, suscrito con el Ministerio de Obras Públicas, para el *“Diseño y Construcción del Camino Sardina- Las Cuestas de Marica-Toabré, provincia de Coclé”*, a su juicio, no está regulada, ni comprendida dentro del objeto tutelado en la Ley 67 de 30 de octubre de 2015; pues a su juicio, la actividad de Edificación es distinta a la obra de construcción de carreteras.

En este contexto, este Tribunal difiere de lo externado por el activador jurisdiccional, y para ello, es necesario hacer mención al artículo 1 de la Ley 37 de 20 de octubre de 2015 “*Que adopta medidas en la industria de la construcción para reducir la incidencia de accidentes de trabajo*”, aducido como conculcado por el demandante, y que señala lo siguiente:

**Artículo 1.** En toda obra o actividad de construcción, que tenga por objeto la **edificación** en cualquiera de sus ramas, que incluye su reparación, alteración, y ampliación; transformaciones estructurales, la demolición, **movimiento de tierra, excavación y la ejecución de obras de ingeniería civil**, mecánica y eléctrica, **habrá obligatoriamente uno o varios oficiales de seguridad ocupacional, de acuerdo con el monto de la obra actividad**” (Lo subrayado y resaltado es de la Sala).

En ese sentido, el principal motivo por el cual el accionante advierte una desconexión entre el Acto acusado y la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, radica en el término “*Edificación*”, pues a su juicio, la construcción de carreteras que es el objeto del Contrato analizado, se aleja del citado término.

Al respecto, resulta importante hacer mención al contenido de la Resolución No. 686-04-18 de 27 de diciembre de 2018, que modificó la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, cuando señala que:

“...

La norma se refiere sin lugar a dudas, a las distintas facetas en que se puede realizar toda obra de construcción, **sin hacerla restrictiva a una sola, como ha tratado de demostrar el recurrente al querer limitar el objeto de esta Ley y su reglamentación, a la actividad de edificación de infraestructuras.**

La norma indica claramente que cuando la obra a **desarrollar tiene por objeto la edificación y una de estas es LA EJECUCION DE OBRAS DE INGENIERÍA CIVIL**, como lo es obviamente la construcción de carreteras, deberá existir al menos, una persona encargada de la seguridad de los obreros que participan de dicha obra.

...” (Cfr. foja 98 del antecedente).

Así las cosas, el citado artículo 1 de la Ley 37 de 20 de octubre de 2015, indica: “*tenga por objeto la edificación en cualquiera de sus ramas*”, en este

sentido, a juicio de la Sala, si bien la “edificación” supone una construcción, sin embargo, **en la industria de la construcción, abarca desde la materialización de proyectos hidráulicos, hasta la edificación de viviendas.**<sup>1</sup>

Con lo indicado, esta Sala es del criterio, que el término “edificación”, no es restrictivo en cuando a la construcción de edificios, como lo alega el accionante, pues, se advierte, en la citada disposición, que es en cualquiera de sus ramas, aunado a que, se establece, específicamente como una de ellas: **“La ejecución de obras de ingeniería civil”** y que es precisamente, el objeto del Contrato suscrito.

En ese sentido, el Diccionario “definicionabc.com” señala que: *“Las edificaciones son obras que diseña, planifica y ejecuta el ser humano en diferentes espacios, tamaños y formas, en la mayoría de los casos para habitarlas o usarlas como espacios de resguardo. Las edificaciones más comunes y difundidas son los edificios habitacionales, aunque también entran en este grupo otras edificaciones tales como los templos, los monumentos, los comercios, **las construcciones de ingeniería**”.*<sup>2</sup>

En cuanto a lo indicado, es oportuno recordar, lo que en el **Contrato AI-1-66-16**, en su cláusula Segunda, se señala en cuanto al *“Alcance del Proyecto”*, veamos:

“El alcance del proyecto incluye, pero sin limitarse en: investigaciones, estudios topográficos, estudios ambientales, estudios de suelo, estudios geotécnicos, estudios de estabilidad de taludes, **estudios hidráulicos, estudios hidrológicos, diseño geométrico, diseño de pavimento, diseño de drenaje, diseño de cajones pluviales, diseño públicas, diseño de señalización vial y la construcción de todas las obras requeridas...**”.

Tal como lo hemos expresado, el término edificación, abarca las construcciones de ingeniería, como lo es el caso, de las obras de Ingeniera Civil, establecido en el artículo 1 de la Ley 37 de 20 de octubre de 2015, toda vez que, su función principal, es construir, diseñar y mantener un entorno apropiado para

<sup>1</sup> <https://languages.oup.com/google-dictionary-es/> Definiciones de Oxford Languages.

<sup>2</sup> <https://www.definicionabc.com/tecnologia/edificacion.php>

la vida en sociedad, lo que **incluye estructuras como carreteras, aeropuertos, presas, puentes, alcantarillado**, entre otros, por tal razón, esta Superioridad, no acoge la idea del accionante, en cuanto a una confusión respecto al citado término, toda vez que, el artículo aducido como vulnerado, establece con claridad, el alcance del tipo de obra en ejecución; es decir, **“obras de ingeniería civil”**.

Por otra parte, el activador jurisdiccional alega la indebida aplicación y por lo tanto, la vulneración del artículo 4 del Decreto Ejecutivo 67 de 9 de agosto de 2016, y del artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, en virtud que, **la responsabilidad del Pago del Fondo de Seguridad Ocupacional Salud Higiene y Salud**, recae en el Promotor o Contratista principal, y no como se señaló, en la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, dictada por la Dirección Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral de la provincia de Coclé, acusada de ilegal.

El demandante hace referencia a lo anterior, pues, tal y como lo contempla el citado Acto Administrativo, atacado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Regional de Coclé, multó a la Sociedad **INGENIERÍA PC, S.A.**, y el Ingeniero Gustavo Enrique Posam Sainz, cuando en todo caso, y de conformidad con las disposiciones, anteriormente citadas, las multas impuestas, debieron recaer sobre el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE**, conformado por las empresas **JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A.**, e **INGENIERÍA PC, S.A.**, Promotor o Contratista principal, en el Contrato AL-1-6-16 *“Diseño y Construcción del Camino Sardiana-Las Cuestas de Marica-Toabré, provincia de Coclé”* (Cfr. fojas 21 y 25-26 de expediente judicial).

Sin mayor reparo en cuanto a la disconformidad alegada por el demandante, solo es necesario, hacer lectura de la Resolución No. 686-04-18 de 27 de diciembre de 2018, que modificó la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, pues, en su parte **Motiva** señala lo siguiente:

“Somos del criterio que el recurrente incumplió con las normas de la Ley No. 68 de 26 de octubre de 2010, Ley No. 67 de 30 de octubre de 2015 y del Decreto Ejecutivo No. 67 de 9 de agosto de 2016, con respecto al Pago del Fondo de Seguridad Ocupacional, Higiene y Salud en el Trabajo en la Industria de la Construcción y que esta responsabilidad recae en el CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRÉ; además, no encontramos en las leyes comentadas ninguna norma que mencione sanciones pecuniarias solidarias en contra del representante legal del promotor, contratista o dueño de la obra, razón por la cual procederemos a modificar la resolución recurrida.

...” (Cfr. foja 100 del antecedente).

Efectivamente, en la mencionada Resolución No. 686-04-18 de 27 de diciembre de 2018, en su parte **Resolutiva**, y por la razones expuestas anteriormente, se procedió a modificar la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, acusada de ilegal, y en donde se estableció, que las multas impuestas inicialmente, ahora recaen sobre el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE**, razón por el cual, no están llamados a prosperar los cargos de infracción, del artículo 4 del Decreto Ejecutivo 67 de 9 de agosto de 2016, y del artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, como lo sugiere el accionante **(Cfr. foja 100 del antecedente)**.

En atención a lo señalado, a juicio de la Sala, con la emisión del Acto Administrativo acusado, no se han producido actuaciones subjetivas, ilegales ni arbitrarias, ni una vulneración al Procedimiento establecido por la Institución demandada, como lo aduce el Consorcio accionante, por lo que, tampoco se evidencia la trasgresión de los artículo 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

La situación jurídica nos permite establecer, que el **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE (SOCIEDAD ACCIDENTAL CONFORMADA POR JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., Y LA EMPRESA INGENIERÍA PC, S.A.)**, desatendió lo dispuesto en los artículo 4 del Decreto Ejecutivo 67 de 9 de agosto de 2016, artículo 11 de la Ley 67 de 30 de octubre de 2015, y 9 de la Ley 68 de 26 de octubre de 2010, por lo que, este Tribunal concluye que no se

configuran las violaciones alegadas, por lo tanto, lo procedente es no acceder a las pretensiones de la Demanda.

Por estas razones, se deben desestimar los argumentos planteados por el Licenciado León Emilio Halphen Alvarado, actuando en nombre y representación del **CONSORCIO IPC-JOCA-TOABRE**, para que se declare Nula, por Ilegal, la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como su Acto confirmatorio y modificatorio y que se hagan otras declaraciones.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la **Resolución de Multa No. 028/DRTPC/2018 de 8 de junio de 2018**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su Acto confirmatorio, ni el modificatorio y **NIEGA** las demás pretensiones.

**Notifíquese;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**