

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 768

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de junio de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Alfredo López Lewis, actuando en nombre y representación de **Productos de Prestigio, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 291-18 de 5 de marzo de 2018, emitida por la **Sub Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**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 la finalidad 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 cómo viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Quinto:** No es un hecho; por tanto se niega.

**Sexto:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 13-20 del expediente judicial).

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 32 del Código Civil, el cual establece que las leyes concernientes a la sustanciación de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

B. El artículo 46 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone que las órdenes y demás actos administrativos reglamentarios en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata (Cfr. fojas 7-9 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.**

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución 291-2018 de 5 de marzo de 2018, emitida la Sub Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, se decidió lo siguiente:

**“PRIMERO. CONDENAR** al empleador **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A.**, con el número patronal 87-611-04300, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de CINCO MIL QUINIENTOS UN BALBOAS CON 53/100 (B/. 5,501.53), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, multas y recargos de Ley, sumas dejadas de pagar durante el período comprendido de enero de 2012 a diciembre de 2015, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.

**SEGUNDO: SANCIONAR** al empleador **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A.**, con el número patronal 87-611-04300, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de VEINTE MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 20,000.00), en concepto de infracción por la SUBDECLARACIÓN EN LA PLANILLAS DE PAGO.” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En contra de tal medida, la recurrente promovió un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por conducto de la Resolución 744-2018 de 3 de julio de 2018, a través de la cual se resolvió mantener en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial).

En contra de la decisión descrita en el párrafo que antecede, se interpuso un recurso de apelación, el cual fue resuelto por medio de la Resolución 53,760-2019-J.D. de 17 de diciembre de 2019, misma que confirmó en todas sus partes las dos resoluciones previamente emitidas. Este acto fue notificado el 18 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 17-20 del expediente judicial).

Disconforme con lo anterior, el 23 de junio de 2020, la empresa **Productos de Prestigio, S.A.**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declaren nulos, por ilegales, el acto original así como sus confirmatorios, al tiempo que solicita se aplique la Resolución 50,064-2016-J.D., la cual contiene el nuevo Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, para la determinación de la multa a imponer (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante sostiene que el Departamento de Auditorías a Empresas de la Caja de Seguro Social, mediante una diligencia iniciada el 10 de junio de 2016, procedió a examinar los libros de contabilidad, planillas, comprobantes y demás documentos de su representada, con la finalidad de establecer la exactitud en el pago de las cuotas de los empleados y otras retenciones para el periodo comprendido de enero de 2012 a diciembre de 2015, cuyos resultados fueron plasmados en el Informe de Auditoría DNA-AE-PMA-IA-145-2017 de 18 de agosto de 2017 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Continuó argumentando el letrado, que el informe de auditoría antes mencionado concluyó determinando la omisión en la declaración de horas extras por un monto total de diecinueve mil novecientos noventa y siete balboas (B/.19,997.00), mismos no fueron reportados a la Caja de Seguro Social, lo cual se traduce en una deuda con esa institución de cinco mil quinientos y un balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.5,501.53). De igual forma, el Anexo 3-A de la auditoría en cuestión, denominado "Aplicación de Sanciones por Sub-declaración en la Planilla de pago" establece los montos de las multas a aplicar (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Como consecuencia de los hechos narrados, a la empresa **Productos de Prestigio, S.A.**, le fue aplicada una multa. Sin embargo, argumentó el apoderado de la demandante, que la sanción impuesta fue calculada con base en las normas no vigentes al momento de iniciarse la citada auditoría (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Agregó además el representante judicial, que la auditoría realizada a la empresa inició el día 10 de junio de 2016, y culminó el 12 de diciembre de 2016, en la que se

analizó el periodo comprendido entre enero de 2012 a diciembre de 2015; por lo que, sostiene, se debió aplicar el Reglamento General de Ingresos vigente al momento del inicio de dicha auditoría, es decir, el aprobado mediante la Resolución 50,064-2016-JD de 26 de abril de 2016, y que comenzó a regir a partir de su fecha de publicación la Gaceta Oficial, es decir, el 11 de mayo del mismo año (Cfr. fojas 5 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la empresa **Productos de Prestigio, S.A.** con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, por las razones que continuación exponemos.

Según se desprende de la Resolución 291-2018 de 5 de marzo de 2018, acusada de ilegal, suscrita por la Subdirectora Nacional de Ingresos, en ejercicio de facultades delegadas, se tiene que luego de revisar planillas internas pre elaboradas (mecanizadas), comprobantes de pago, registros contables, declaraciones juradas de renta y otros documentos en el periodo de enero de 2012 a diciembre de 2015, se determinó una omisión en horas extras, por un monto de diecinueve mil novecientos noventa y siete balboas (B/.19,997.00) que no fue reportado a la Caja de Seguro Social para el pago de cuotas empleado-empleador (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Así las cosas, tenemos que la resolución antes mencionada sustenta las razones para la imposición de la multa como seguidamente copiamos:

“Que de conformidad con el Anexo 2 del referido Informe de Omisiones, el empleador **PRODUCTOS DE PRESTIGIO, S.A.**, con el número patronal 87-611-04300, **adeuda a la Institución las sumas siguientes: Cinco Mil Doscientos Once Balboas con 78/100 (B/.5,211.78), en concepto de cuotas de seguro social; Doscientos Ochenta y Nueve balboas con 75/100 (B/.289.75), en concepto de prima de riesgos profesionales, incluido un recargo del quince por ciento (15%), más la multa del cinco por ciento (5%), sobre estas sumas dejadas de pagar a la Caja de Seguro Social**, durante el período comprendido de enero de 2012 a diciembre de 2015, que hacen un monto global a cobrar de CINCO MIL QUINIENTOS UN BALBOAS CON 53/100 (B/.5,501.53), más los intereses legales que se generen hasta su cancelación, tal cual consta en el ‘Anexo 2’, visible a foja 38 del expediente” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Tal como se puede apreciar de los párrafos antes citados, la sanción impuesta obedece a la conducta desplegada por el empleador al intentar evadir las contribuciones que por ley debe entregar a la Caja de Seguro Social en concepto de cuotas empleado-empendedor, y que en el caso específico de **Productos de Prestigio, S.A.**, consistió en la sub-declaración en las planillas de pago.

En cuanto a la normativa jurídica que la demandante incumplió en razón de la situación que se analiza, el acto original nos ilustra de este modo:

“Que el artículo 77 de la Ley 51 de 2005, dispone que están obligados a participar en el régimen de seguridad social, todos los trabajadores nacionales o extranjeros que brinden sus servicios dentro de la República de Panamá, incluyendo los trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia, por consecuencia, recae sobre el empleador el deber de inscribirse como empleador y afiliarse a sus empleados, dentro de los seis días hábiles de inicio de operaciones, en el primer caso, o desde el momento en que ingresen a su servicio, cuando se trata de afiliación, conforme lo estipula el artículo 87 de la citada Ley;

Que además, el Artículo 124 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005 en concordancia con el artículo 106 numeral 1 literal d y numeral 2 del Reglamento General de Ingresos vigente al momento en que se incurrió en la omisión, establece que la mora en el pago de la totalidad o de una parte del monto adeudado y un interés del uno por ciento (1%) mensual, hasta la cancelación de la obligación.” (Cfr. foja )

La posición previamente expuesta es reforzada por la Resolución 744-2018 de 3 de julio de 2018, es decir, el acto confirmatorio, el cual profundiza en la situación de marras y nos ilustra de la siguiente manera:

“Que la subdeclaración en las planillas de pago se comprobó al verificar los comprobantes de pago de cheque, del período evaluado, pues se pudo determinar el pago de un grupo de trabajadores, por la extensión de la jornada laboral (horas extras), los cuales fueron registrados contablemente en las cuentas denominadas Gastos Varios y Gastos de Uniformes-Eventos Empleados. **Los salarios de los trabajadores fueron declarados a la Institución, pero las horas extras no lo fueron**” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Tal como es sabido, las horas extras forman parte del salario, y por tanto deben ser declaradas. Lo contrario, es decir, declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, constituye a todas luces una sub-declaración en la planilla.

Con respecto a la cuantía de la multa impuesta a la parte actora, el acto confirmatorio concluye y nos aclara de la siguiente manera:

“Que en este orden de ideas, tenemos que el artículo aplicable en este caso en concreto es el artículo 91 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguros Social vigente hasta el 10 de mayo de 2016, el cual establece que **si el monto del salario objeto de declaración falsa va de B/. 19,001.00 a B/. 20,000.00 la sanción que se aplicará será de B/. 10,000.00**. Sin embargo, y para efectos de establecer el monto total de la multa correspondiente por esta falta, la Institución también considerará en forma adicional, el número de empleados sobre los cuales se haya realizado la sub-declaración, por ello incrementa porcentualmente la multa impuesta;

Que en el caso bajo examen, de fojas 40 a 44, **se puede comprobar que fueron mucho más de diez (10) los empleados afectados y ante tal situación, el referido artículo 91 señala que se adiciona un cien por ciento (100%) de la multa impuesta**, por lo que en este caso el total de **la sanción a imponer es por la suma de VEINTE MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 20,000.00)**, como en efecto establece la Resolución recurrida;

Que no observamos indebida aplicación en la norma utilizada, toda vez que la sanción impuesta está fundamentada en los artículos 91 (que establece la obligatoriedad del pago de la cuota empleado empleador sobre el salario que devenguen los trabajadores) y 122 numeral 2 (que indica que se impondrán sanciones a los empleadores que hagan subdeclaraciones en las planillas de pago) de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, y al artículo 91 del Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social vigente hasta el 10 de mayo de 2016, (que fija el monto de la sanción a imponer)” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En relación al argumento de la actora respecto de la falta de vigencia del reglamento que fue utilizado para imponerle la multa, cabe aclarar que el periodo auditado abarcó de enero 2012 a diciembre de 2015, por lo que el Reglamento Vigente General de Ingresos de la Caja de Seguro Social competente para el cálculo de la sanción era el que se encontraba vigente hasta mayo de 2016. Esto es así, ya el Reglamento contenido en la Resolución 50,064-2016-J.D., y que es aquél que la recurrente argumenta le debió ser aplicado, fue publicado en la **Gaceta Oficial 28028-C de 11 de mayo de 2016**, y por tanto, comenzó a regir en dicha fecha. Por lo que, no se puede aplicar un reglamento que no se encontraba vigente durante el periodo que fue auditado (Cfr. Gaceta Oficial 28028-C)

En efecto, tal como se puede apreciar de las piezas procesales, la recurrente únicamente se ha limitada a cuestionar la aplicación de la ley en el tiempo o falta de

vigencia del reglamento aplicado, mas no ha atacado en ningún momento el fondo del asunto, que en este caso es lo relacionado a las omisiones en cuanto al pago de horas extras y a la sanción correspondiente en lo concerniente a la sub-declaración en las planillas de pago; con lo cual, vale la pena aclarar una vez más que si bien la auditoría dio inicio en junio de 2016, el periodo auditado fue el abarcado entre enero de 2012 a diciembre de 2015. Sin embargo, la demandante pretende que se le aplique el reglamento aprobado en mayo de 2016, que si bien estaba vigente al momento del inicio de la auditoría, no lo estaba para el momento del periodo auditado.

En una situación de similar naturaleza, la Sala Tercera en la Sentencia de 9 marzo de 2016, se ha pronunciado como a seguidas transcribimos respecto a la facultad sancionatoria de la entidad de seguridad social ante hallazgos de sub-declaración en las planillas de pago. Veamos:

“Contrario a lo alegado por el demandante, **el Informe de Auditoria reveló en el apartado relativo a las diferencias de salarios, que en el año 2005 la empresa declaró a la Institución, montos inferiores a los sueldos recibidos por algunos empleados, lo que produjo las diferencias de salarios que presenta el informe.** De igual manera se determinó que la empresa remuneró a Vendedores, Gerentes y Sub-Gerentes de Ventas, de diferentes áreas, bajo el concepto de incentivos y solo se les declaró el salario regular, no así los montos devengados en estos conceptos, los cuales según la Ley están sujetos al pago de cuotas.

...

Los aspectos señalados son parte de las omisiones que arrojó el Informe de Auditoria realizado a la empresa ... **Como se puede advertir, se configuró la declaración de salarios o sueldos por sumas inferiores a las efectivamente pagadas a los trabajadores, constituyéndose la sub-declaración que establece los artículos 122 y 91 citados.**

...

Ambas resoluciones se generan por razón de los hallazgos encontrados en la auditoría realizada a la empresa, **donde en una lo condena a pagar las sumas dejadas de declarar u omitidas, y la otra le impone una sanción por la infracción de las mismas normas que determinaron los faltantes y omisiones encontradas.**

De la normativa aplicable se desprende **la doble facultad de la Caja de Seguro Social**, no sólo para compeler a los patronos que incurran en omisiones en sus declaraciones para efecto de determinarse las cuotas que debe pagar; sino **que tienen la atribución**

**legal de sancionar a los empleadores que infringen las disposiciones legales por razón de dicha vulneración**, por lo que el cargo de violación del artículo 129, en los términos planteados por el demandante no está llamado a prosperar.” (Lo destacado es nuestro).

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. Además, la multa impuesta a la demandante fue cónsona con su actuar; ya que no logró probar que hubiera incurrido en sub-declaración las planillas de pago.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 291-18 de 5 de marzo de 2018, emitida por la **Sub Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### **IV. Pruebas.**

4.1. Se **objeta** la prueba identificada como numeral 7 dentro del acápite titulado “PRUEBAS” del escrito de demanda y visible a foja 24 del expediente judicial por tratarse de un documento público aportado en copia simple, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General