

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Vista Número 130

Panamá, 14 de enero de 2022

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de la sociedad **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI N°2558-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por la **Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios, y para 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

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; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

Décimo tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

Décimo cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

Décimo quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Décimo sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

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

II. Normas que se aducen infringidas.

A. La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial); y

B. Las siguientes disposiciones de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005:

b.1. El artículo 122 (numeral 2), que dispone que se sancionará con una multa desde trescientos balboas (B/.300.00) hasta veinte mil balboas (B/.20,000.00) cuando se incurra en declaraciones falsas y subdeclaración (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

b.2. El artículo 123, que expresa que la negativa a suministrar información será sancionada con una multa de cien balboas (B/.100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), sin perjuicio de la acción penal correspondiente (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

b.3. El artículo 128, el cual trata sobre la simulación de actos jurídicos (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial);

b.4. El artículo 129, que indica la sanción por otras infracciones a la Ley Orgánica y sus reglamentos (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes 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 N°2558-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se sancionó a la empresa **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, con la suma de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), por la subdeclaración en las planillas de pago, la negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador, la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la entidad y otras infracciones de la ley orgánica de la institución (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por medio de la Resolución DINAI N°504-2018 de 17 de mayo de 2018, confirmatoria de la principal (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, la sociedad **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, recurrió en apelación en contra del acto original, medio de impugnación que fue resuelto a través de la Resolución No.53,512-2019-J.D. de 10 de septiembre de 2019, la que mantuvo en todas sus partes el acto objeto de reparo, agotándose la vía gubernativa; pronunciamiento que le fue notificado al abogado de la actora el 18 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 23-22 del expediente judicial).

El 21 de julio de 2020, la empresa **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso bajo examen, en el que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como sus actos confirmatorios; que se deje sin efecto la sanción consistente en la multa por el monto de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00); y que en el evento que no se conceda esta última pretensión, requiere que el

Tribunal fije la cantidad de mil trescientos balboas (B/.1,300.00) como la que debe cancelar la actora a la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su demanda, la abogada de la recurrente argumenta que al emitir el acto objeto de controversia, la Caja de Seguro Social violentó el debido proceso en su perjuicio; que, en su opinión, la sanción impuesta a la recurrente, fue la contemplada en el artículo 129 de la Ley 51 de 2005, a pesar que las supuestas conductas desplegadas por ella, tienen fundamento en otras normas de la referida excerpta legal (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Agrega, que la empresa **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, en ningún momento le negó información a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; que en la vía gubernativa no constan declaraciones falsas, sino “meras omisiones, que son situaciones fácticas completamente distintas.”; y que la entidad demandada no pudo comprobar que la actora actuó con dolo, es decir, con la intención de evadir el pago de sus obligaciones para con la institución (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la sociedad **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas, según pasamos a explicar.

El Departamento de Auditoría a Empresas de la Caja de Seguro Social examinó las planillas internas de pago, preelaboradas y otros documentos de la sociedad **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, a fin de verificar las aportaciones de las cuotas empleado-empleador (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Lo anterior permitió establecer que la actora incurrió, entre enero de 2009 a diciembre de 2013, en omisiones en concepto de salarios, comisiones, vacaciones, bonificaciones, gastos de representación, salarios en especie/alquiler de vivienda, salario en especie/gastos personales, salario en especie/trámites legales, honorarios profesionales y décimo tercer mes, los cuales se consideran parte del salario y que no fueron reportados a la entidad demandada

para el pago de las cuotas empleado-empleador. Todas estas irregularidades están contenidas en el Informe de Auditoría N°DNA-AE-PMÁ-IO-053-2015 de 17 de julio de 2015 (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Tales anomalías generaron la imposición de sanciones por la subdeclaración en las planillas de pago, la negativa a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador y la simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la Caja de Seguro Social, contempladas en los artículos 8, 91, 122 (numeral 2), 123, 128 y 129 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social; y los artículos 91, 93, 94 y 95 del Reglamento General de Ingresos, aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006, tal como quedó acreditado en el Informe de Auditoría N°DNA-AE-PMÁ-IS-058-2015 de 17 de julio de 2015 (Cfr. foja 18 y reverso de la foja 23 del expediente judicial).

Cabe indicar, que era deber de la empresa **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, reportar a la institución demandada en forma íntegra la contribución especial de sus trabajadores; sin embargo, esto no ocurrió, de lo que se desprende que la accionante evadió el cumplimiento de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social.

Otro aspecto que resulta oportuno traer a colación es que la sociedad accionante incurrió en la subdeclaración de las planillas de pago durante el periodo de agosto de 2009 a noviembre de 2013, al declarar sumas inferiores a las efectivamente pagadas en concepto de comisiones, bonificaciones, gasto de representación, salarios en especie/alquiler de vivienda, salario en especie/gastos personales y salario en especie/trámites legales por un monto de cincuenta y ocho mil ciento tres balboas con setenta y tres centésimos (B/.58,103.73) de allí que le correspondía una sanción de acuerdo a lo establecido en el artículo 122 de la Ley 51 de 2005; y el artículo 91 del Reglamento General de Ingresos, aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006 por la suma de cuarenta mil balboas (B/.40,000.00), normas que indican lo siguiente:

Ley 51 de 2005.

“**Artículo 122. Declaraciones falsas y subdeclaración.** Se sancionará con una multa desde trescientos balboas (B/.300.00) hasta veinte mil balboas (B/.20,000.00), sin perjuicio de la acción penal correspondiente, a:

1...

2. Los empleadores que hagan subdeclaraciones en sus planillas, entendiéndose como tales la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social sobre dichos montos...

...”

Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social, aprobado por medio de la Resolución N°38,788-2006-J.D. de 30 de mayo de 2006.

“**Artículo 91. Sub-declaración en las planillas de pago.**

De conformidad con el artículo 122 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.300.00 hasta B/.20,000.00

Se entiende por sub-declaración, la acción de declarar salarios o sueldos por una suma inferior a las efectivamente pagadas, con el fin de evadir el pago de las cuotas la Caja de Seguro Social sobre dichos montos.

...” (Lo destacado es nuestro).

También quedó debidamente acreditado en la vía gubernativa que la empresa **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, no suministró las listas de pagos-comprobantes de pagos, registros de contabilidad y otros documentos-contratos por servicios profesionales y contratos de trabajo de los años 2009 a 2013, información que resulta de suma importancia para la determinación de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social, por lo que se le sancionó a la demandante con la cantidad de dieciséis mil doscientos cincuenta balboas (B/.16,250.00) según lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 51 de 2005; y el artículo 93 del Reglamento General de Ingresos de la entidad que a la letra dicen:

Ley 51 de 2005.

“**Artículo 123. Negativa a suministrar información.** Se sancionará con una multa de cien balboas (B/.100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), sin perjuicio de la acción penal correspondiente, al empleador que se niegue a proporcionar a las autoridades de la Caja de Seguro Social los datos necesarios y pertinentes que esta le solicite, para la determinación de las cuotas empleado-empleador.”

Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

“**Artículo 93. Negativa del empleador a suministrar información para la determinación de las cuotas empleado-empleador.**

De conformidad con el artículo 123 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la sanción a imponer por esta infracción será de B/.100.00 hasta B/.25,000.00, así:

...”

Aunado a lo anotado, tenemos que la actora igualmente incurrió en la simulación de actos jurídicos al no declarar los honorarios profesionales durante el periodo de septiembre de 2009 a diciembre de 2013, por el monto de diecinueve mil cuatrocientos veinticinco balboas con sesenta y siete centésimos (B/.19,425.67) por lo tanto, se le sancionó al tenor del artículo 128 de la ley orgánica de la Caja de Seguro Social; y el artículo 94 del Reglamento al que ya nos hemos referido, por la suma de quince mil balboas (B/.15,000.00), disposiciones que pasamos a citar:

Ley 51 de 2005.

“**Artículo 128. Simulación de actos jurídicos.** Se sancionará con multa de mil balboas (B/.1,000.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), de conformidad con la gravedad y efectos económicos de falta, la simulación de actos jurídicos que tengan el objeto de evadir el cumplimiento de las obligaciones para con la Caja de Seguro Social. En estos casos, se atenderá a la realidad de la relación y no a la formalidad del acto.

...”

Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

“Artículo 94. Simulación de actos jurídicos para evadir las obligaciones con la Caja de Seguro Social.

De conformidad con el artículo 128 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y lo dispuesto en el Título XI de este reglamento, el monto de la sanción a imponer será de B/.1,000.00 hasta B/.25,000.00.

A efectos de determinar el monto de la sanción aplicable, se tomará en cuenta: (i) las sumas evadidas o dejadas de pagar en virtud del acto simulado, (ii) la gravedad de la falta en atención al tiempo transcurrido desde que nació la obligación; y (iii) el número de empleados dejados de afiliar, cuando aplique, así:

...”

Así mismo no se puede pasar por alto, que la empresa demandante, además de todas las irregularidades que hemos mencionado, dejó de declarar salarios, vacaciones y décimo tercer mes a trabajadores que ya estaban afiliados al régimen de seguridad social en el periodo comprendido entre enero de 2010 a agosto de 2013 por la cantidad de ciento treinta y cuatro mil ochocientos noventa y tres balboas (B/.134,893.00) actuar que le correspondía la sanción que contempla el artículo 129 de la Ley 51 de 2005; y el artículo 95 del Reglamento General de Ingresos, por la suma de cien balboas (B/.100.00), los cuales señalan lo que a continuación se transcribe (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Ley 51 de 2005.

“**Artículo 129. Sanción por otras infracciones a la Ley Orgánica y a sus reglamentos.** Las infracciones a las normas de esta Ley, que no tengan previstas sanciones específicas, serán sancionadas con multas desde cien balboas (B/.100.00) hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00),

...”

Reglamento General de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

“**Artículo 95. Demás infracciones a la Ley Orgánica y sus reglamentos.** De conformidad con el artículo 129 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, las infracciones a la Ley, que no tengan previstas sanciones específicas, serán sancionadas con multas desde B/.100.00 hasta B/.25,000.00

...”

Así las cosas, para este Despacho resulta importante acotar que en la vía gubernativa, a la empresa **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, se le dio la oportunidad de presentar las pruebas que a bien tuviera, respetando de esta manera el debido proceso; sin embargo, éstas no fueron suficientes para desvirtuar las razones por las cuales la entidad de seguridad social dispuso sancionarla por medio de la resolución objeto de reparo, por lo que consideramos que el proceder de la Caja de Seguro Social fue cónsono con la actuación de la accionante y apegada a Derecho.

En el marco de lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DINAI N°2558-15 de 2 de diciembre de 2015**, emitida por el Subdirector Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo correspondiente al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General