

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 554

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de marzo de 2022

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 N° 291-2018 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.

Alegato de conclusión.

Exp. 331922020

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; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente, **Productos de Prestigio, S.A.**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 291-18 de 5 de marzo de 2018, emitida por la **Sub Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social**, la cual, en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción ensayada por la recurrente se sustentó básicamente en 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 sus libros de contabilidad, planillas, comprobantes y demás documentos, 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).

Sostuvo de igual forma entre sus argumentos, que el informe de auditoría antes mencionado determinó la omisión en la declaración de horas extras por un monto total de diecinueve mil novecientos noventa y siete balboas (B/.19,997.00); y que la multa impuesta como consecuencia de dicho informe fue calculada con base en las normas no vigentes al momento de iniciarse la citada auditoría (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Concluye sus argumentos la demandante indicando 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, o sea, 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).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 768 de 11 de junio de 2021**, por medio de la cual contestamos la acción en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón a la recurrente, puesto que el acto objeto de reparo, al igual que sus confirmatorios, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, por las razones que expondremos a continuación.

Según se desprende de la Resolución N° 291-2018 de 5 de marzo de 2018, acusada de ilegal, 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 las 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-empleador, 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 12 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 de 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;

...” (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 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 que 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 limitado 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.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 58 de 27 de enero de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por la accionante**, la copia autenticada de la Resolución N° 291-2018 de 5 de marzo de 2018, que es el acto acusado dentro de este proceso; así los confirmatorios, entre otros (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

Vale la pena acotar, que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la accionante **no logró cumplir 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 la Sentencia de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

...

**Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha**

enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N° ..., emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.


...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.

Finalmente, recalamos la importancia que tiene la accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado Alfredo López Lewis, actuando en nombre y representación de **Productos de Prestigio, S.A.**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución N° 291-2018 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 recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilla Urriola de Ardila  
Secretaria General