



**MINISTERIO PUBLICO
PROCURADURIA DE LA
ADMINISTRACION**

Panamá, 20.....de....Abril.....de 2006..

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Interpuesto por el licenciado Delfín Castrellón, en representación de **Humberto González**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Núm. 1432-02-D.G. de 17 de diciembre de 2002, emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**.

Concepto

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted con la finalidad de emitir concepto sobre la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción descrita en el margen superior, con fundamento en el numeral 4, del artículo 5, de la Ley Núm. 38 de 31 de julio de 2000.

I. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El presente expediente tiene como antecedente la Resolución 1432-02-D.G. de 17 de diciembre de 2002 dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se condenó al patrono HUMBERTO GONZALEZ a pagar la suma de B/. 66,936.75, en concepto de pago íntegro de las prestaciones que resulten del accidente de trabajo ocurrido al trabajador EDUARDO SOTO ROBLES.

Esta decisión fue reconsiderada y confirmada mediante la Resolución D.G. 436-2003 de 16 de abril de 2003 dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social. A su vez,

el patrono condenado apeló la decisión ante la Junta Directiva de dicha entidad estatal, confirmándose la misma en todas sus partes, mediante Resolución 35674-2004-J.D.

Una vez agotada la vía gubernativa, el apoderado judicial del señor HUMBERTO GONZALEZ recurre ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para impugnar la Resolución 1432-02-D.G., por considerar que infringe las siguientes disposiciones:

1. El artículo 78 del Decreto de Gabinete Núm. 68 de 31 de marzo de 1970, que se refiere al derecho a las prestaciones por riesgo profesional, cuando el accidente se produzca por culpa de terceras personas o por acto intencional de un compañero de trabajo; caso en el cual dispone que la Caja de Seguro Social interpondrá acción según el Derecho Común, contra la persona o personas responsables del accidente.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que la resolución impugnada vulneró el contenido de este artículo de forma directa por omisión, porque la Caja de Seguro Social siguió un proceso en contra del señor Humberto González, desconociendo lo dispuesto en la esfera penal mediante Sentencia 14 de 29 de enero de 1999, en la que se le declaró responsable del accidente que produjo los perjuicios a Eduardo Soto, al señor Sergio David Turner Arcia y se le absolvió de los cargos a su representado.

2. El artículo 302 del Código de Trabajo, que establece la competencia de los tribunales ordinarios para conocer sobre reclamaciones efectuadas por los trabajadores en atención a los daños sufridos, como riesgos profesionales, ya sea por

dolo o culpa y cuya responsabilidad fuese atribuible a terceros, no así al empleador, sus representantes en la dirección del trabajo o sus trabajadores.

Aduce el apoderado judicial del demandante que la resolución impugnada viola este artículo, pues considera que la reclamación de los perjuicios ocasionados al señor Eduardo Soto debe dirigirse contra el señor Sergio David Turner, quien es el tercero responsable penalmente del accidente.

3. El artículo 329 del Código de Trabajo que excluye del amparo establecido en las normas de los Títulos II y III del Libro Segundo de este Código a los trabajadores contratados, sin ánimo de lucro, por una persona natural que los utilice en obras que, por razón de su importancia u otro motivo, no deban durar más de diez días.

Argumenta el actor, que la violación a este artículo se produce directamente, por omisión, toda vez que la resolución recurrida asume que Eduardo Soto es trabajador de Humberto González, cuando en la realidad fáctica era un mero acompañante por espacio de pocas horas.

4. El artículo 1644 del Código Civil, que establece la responsabilidad civil y la obligación de reparar el daño, se aduce infringido directamente, por omisión, toda vez que la resolución impugnada determina como responsable ante Eduardo Soto a Humberto González, desconociendo que en la esfera penal este último fue absuelto de los cargos del accidente.

5. El artículo 18 de la Constitución Política de la República, que establece la responsabilidad legal de los particulares, se aduce infringido directamente, por omisión,

toda vez que la Caja de Seguro Social resuelve condenar a Humberto González desconociendo lo dispuesto en la sentencia penal que condenó por el accidente al señor Sergio David Turner.

Una vez analizados los argumentos del demandante frente a las disposiciones que se estiman infringidas, este Despacho se encuentra en posición de emitir su criterio sobre la situación planteada.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 78 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, es pertinente indicar que esta norma establece el derecho que le corresponde tanto a la Caja de Seguro Social, como a la víctima o sus causahabientes y/o al patrono de reclamar, a través de una acción de Derecho Común, la indemnización derivada de un accidente producido por un tercero o por un acto intencional de compañeros de trabajo.

A juicio de esta Procuraduría, esta norma no ha sido infringida, puesto que la misma sólo establece un derecho que legítimamente puede ser o no ejercido por la Caja de Seguro Social para resarcirse de los gastos o prestaciones otorgadas al trabajador accidentado en determinadas circunstancias, a través del derecho común. Sin embargo, debemos precisar que la actuación de la Administración se sustenta en el artículo 42 del mismo Decreto de Gabinete 68, que establece claramente que si por culpa u omisión del patrono en la inscripción del trabajador, la Caja de Seguro Social no pueda concederle al trabajador o a sus beneficiarios las prestaciones a que hubiere podido tener derecho o si éstas son disminuidas, el

patrono es el responsable de los perjuicios causados al trabajador o a sus deudos. Además, señala que el monto de estas obligaciones del patrono será determinado por la Caja de Seguro Social.

A lo anterior agregamos que la actuación de la Administración no disminuye, ni excluye el derecho que tiene el patrono de ejercer la reclamación correspondiente en contra del responsable del accidente, el señor Sergio David Turner.

Asimismo, el artículo 302 del Código de Trabajo que se aduce violado, concede al trabajador o a sus causahabientes la potestad de reclamar ante los tribunales ordinarios, los daños y perjuicios que le correspondan de acuerdo con el Derecho Común, en los casos en que el riesgo profesional sea causado por dolo o culpa de terceros.

Este Despacho no considera que se ha producido violación a este artículo, toda vez que el mismo no es aplicable a la actuación de la Caja de Seguro Social, pues, por el contrario, su ámbito de aplicación corresponde a los particulares (trabajadores o deudos) que sufran los perjuicios de un riesgo profesional. En todo caso, es potestad del trabajador o de sus deudos, reclamar ante los Tribunales ordinarios los daños ocasionados por razón de algún riesgo profesional.

En este orden de ideas, conviene aclarar que la situación que se analiza trata del ejercicio de la competencia de la Caja de Seguro Social para ordenar a los empleadores el pago íntegro de los riesgos profesionales, en

los casos en que el trabajador no esté cubierto por el régimen de seguridad social por omisión de su empleador. Este criterio ha sido reconocido por la jurisprudencia mediante Sentencia de 2 de noviembre de 1999, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en demanda de Plena Jurisdicción en contra de una resolución de la Caja de Seguro Social.

Con respecto a la supuesta violación del artículo 329 del Código de Trabajo, que excluye de la aplicación de los Títulos de Riesgos Profesionales y de Reposición de Trabajadores, a los trabajadores contratados, sin ánimo de lucro, por una persona natural que los utilice en obras que por razón de su importancia u otro motivo, no deban durar más de 10 días, debemos señalar que en el presente caso, la Caja de Seguro Social se acogió a la presunción de la existencia de una relación laboral entre Eduardo Soto, como trabajador, y Humberto González, como empleador, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 66 y 69 del Código de Trabajo, puesto que la parte demandante no pudo acreditar la inexistencia del vínculo laboral.

Sobre el particular, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente:

"...
Sobre la facultad de la Caja de Seguro Social para calificar una relación de tipo laboral, a los fines del cobro de las cuotas de seguro social y otras obligaciones legales, la Sala Tercera acorde con decisiones anteriores, ha dicho en reciente pronunciamiento lo siguiente: "...la Caja de Seguro Social tiene facultad para determinar la existencia de relaciones

laborales, con el fin de establecer las cotizaciones obligatorias según el régimen legal de la seguridad social. Esto es así porque la declaratoria de la existencia de una relación de trabajo no es presupuesto necesario para determinar la misma en relación al pago de cuotas obrero patronales y otras cotizaciones exigidas por la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Sin esta capacidad de establecer que relaciones son de carácter laboral, dicha institución no podría hacer efectivo el cobro de las sumas exigidas por el régimen de seguridad social...

En resumen, no existe una cuestión de prejudicialidad para que la primera institución por ser el ente regulador del sistema de seguridad social pueda calificar dentro de los parámetros legales un vínculo jurídico como de tipo laboral, o situación de hecho, como lo es la relación de trabajo, para consiguientemente exigir el cumplimiento de las disposiciones legales de orden público que informa dicho sistema. En caso contrario, daríase pábulo a subterfugios jurídicos y prácticas proscritas por la Ley, como el uso de interpuestas personas para evadir las obligaciones o cargas que establece el Decreto Ley 14 de 1954, sobre el sueldo o salario percibido por los trabajadores." (Ver sentencias de 18 de mayo de 2000 y de 7 de marzo de 2001, Sala Tercera, Corte Suprema de Justicia)

En virtud de lo anterior, este Despacho considera que no se ha producido la violación alegada del artículo 329 del Código de Trabajo, toda vez que la actuación de la Caja de Seguro Social estuvo enmarcada dentro de los presupuestos legales que le permitían calificar la relación entre Eduardo Soto y Humberto González, como laboral, para los efectos de hacer efectivo la incorporación del trabajador al régimen de seguridad social y poder resarcirse las prestaciones y gastos en que incurrió la Administración, producto del accidente ocurrido al trabajador.

Con respecto a la alegada violación al artículo 1644 del Código Civil, que establece la responsabilidad de reparar el daño a quién lo cause por culpa o negligencia, debemos señalar que esta norma no es aplicable al caso bajo análisis, pues los criterios utilizados por la Caja de Seguro Social para condenar al patrono al pago de las prestaciones por riesgos profesionales son aquellos establecidos en la norma especial aplicable que, en este caso, es el artículo 42 del Decreto de Gabinete 68 de 1970.

Finalmente, por lo que atañe a la supuesta violación del artículo 18 de la Constitución Política de la República, esta Procuraduría no comparte ese cargo, toda vez que en reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha mantenido el criterio que las normas constitucionales no son acusables ante ese Tribunal, siendo facultad de esta sala conocer sobre violaciones a las **normas legales**.

Este criterio es consultable en el Auto de 12 de febrero de 2004, que en su parte medular señala:

"En ese sentido, y luego de una revisión del escrito de demanda, quien suscribe estima que éste no cumple con el requisito contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, y que se refiere a la expresión de las disposiciones infringidas y el concepto en que lo han sido. Ello porque, en primer término, el apoderado judicial de la parte actora menciona como disposiciones que se estiman infringidas los artículos 60 y 294 de la Constitución Nacional. Al respecto, la jurisprudencia de esta Sala ha manifestado en repetidas ocasiones que, en las demandas contencioso administrativas, sólo pueden indicarse como disposiciones violadas aquellas de rango legal, puesto que la función principal de la Sala Tercera de esta Superioridad es velar porque la

actuación de los funcionarios públicos se
ajuste al ordenamiento legal, de
conformidad con el principio de legalidad."

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución Núm. 1432-02-D.G. de 17 de diciembre de 2002, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social.

Pruebas:

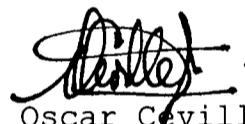
De las constancias presentadas aceptamos aquellas que se acrediten debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo del trámite del reclamo por riesgos profesionales del señor Eduardo Soto, seguido ante la Caja de Seguro Social.

DERECHO:

Se niega el invocado por el apoderado judicial del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración



Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/52/mcs-iv.