

10 de junio de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación de
la Demanda**

Interpuesto por la Licenciada Moira Elena Gordón, en representación de la **Junta Directiva del Fondo de Inversiones Sociales, (FIS)**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución No.055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001, dictada por la **Dirección General de la Caja de Seguro Social**, los 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.

Con mi respeto acostumbrado acudo, ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a efecto de dar contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

La actuación de la Procuraduría de la Administración, en este tipo de procesos, se encamina a defender los intereses de la Administración Pública, tal como lo dispone el artículo 5 numeral 2 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

I. Las pretensiones de la parte demandante.

El demandante ha solicitado a Vuestro Tribunal que se declare:

- Que es nula, por ilegal, la Resolución No.055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001, proferida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, por la cual se condena a la empresa Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe Bugle,

a pagar, a la Caja del Seguro Social, la suma de VEINTE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES BALBOAS CON SESENTA Y UN CENTÉSIMOS, (B/.20,783.61), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos, para el período comprendido, desde el mes de mayo a julio de 1999, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación.

II. Contestación de los hechos u omisiones a cargo de la Procuraduría de la Administración.

Primero: Es cierto, tal como se puede observar a foja 3 del expediente judicial, por lo tanto lo acepto.

Segundo: Aunque no se trata de un hecho desde el enfoque procesal, si no las supuestas conclusiones endilgadas al Director General, se aceptan en este último concepto.

Tercero: Esto no es un hecho, si no la referencia a los actos confirmatorios del acto administrativo acusado y como tal se reciben.

III. Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación.

A. Según el demandante el acto administrativo acusado infringe los artículos 1132 y 1134 del Código Civil de modo directo por omisión.

El artículo 1132 del Código Civil señala:

"Artículo 1132: Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas.

Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá, ésta sobre aquellas."

El artículo 1134 del código Civil señala:

"Artículo 1134: Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él, cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre que los interesados se propusieron contratar."

Manifiesta el demandante, que las normas transcritas han sido violada en forma directa, por omisión, debido a que no fueron aplicadas al caso que nos ocupa, a pesar de su texto claro.

La infracción resulta de que el acto impugnado desconoce y en consecuencia priva al Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Ngobe Bugle del derecho descrito en la norma citada, ya que ignora lo establecido en los contratos en cuanto a la calidad y el tratamiento a los servicios especiales y al servicio de los profesionales. De manera que al desconocer los términos establecidos en los contratos, motiva la violación de la norma de forma directa por omisión.

Defensa del acto administrativo acusado, a cargo de la Procuraduría de la Administración.

Según el Doctor Edgardo Molino Mola, la violación directa, por omisión o falta de aplicación es aquella situación en la cual se deja de aplicar una norma legal que decide o resuelve la situación jurídica planteada. (MOLINO MOLA: 2001:202).

Una ligera revisión de los antecedentes nos permite colegir que la razón que motiva intervención de la Caja de Seguro Social, a través de su Departamento de Auditoría de Empresas, en el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe Bugle, no obedece a la existencia de contratos sometidos al régimen de la autonomía de la voluntad, propios del derecho privado.

Como se ha señalado el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe Bugle, es un patrono, registrado e identificado con el número patronal 99-825-0020, que presentó irregularidades en los pagos, en el período de mayo 1999 a julio de 1999.

La situación que se advierte en las planillas, denotaba que empleados inscritos o declarados en las planillas preelaboradas, de otros meses, habían sido descontinuados, aunque continuaban ocupando cargos como Director Ejecutivo del Proyecto, Subdirector, Administrador, Jefe de Contabilidad, Recursos Humanos, Compras, Coordinadores de Proyecto, Ayudante General, entre otros.

La Caja de Seguro Social, a través de su Departamento de Auditoría a Empresas, detecta la irregularidad señalada ut supra, y decide realizar exámenes en los libros de contabilidad, en los comprobantes de pago, en las planillas y en otros documentos, surgiendo evidencias, de que en efecto, se habían realizado cambios en las contrataciones y con ello en la denominación de los trabajadores normales a la de prestación de servicios especiales y servicios profesionales, acordados en que estaban bajo contratos que sólo se extendían hasta diciembre de 1999. Pero al exigirse las constancias probatorias, para determinar la idoneidad de profesionales, o la existencia de los servicios especiales, pudo comprobarse que éstas no existían, de manera que así se hizo constar en el Informe de Auditoría No.CH-AE-I-99-59, en el detalle de omisiones. También se concluyó, que la naturaleza de las relaciones laborales eran las propias a la de un trabajador normal y que los pagos era de salarios, por lo tanto, sujetos a la cotización de cuota obrero patronal.

La norma que fundamenta esta situación es el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que establece el régimen obligatorio de seguridad social, para todos los trabajadores al servicio de entidades públicas y privadas, de personas naturales o jurídicas que operan en el territorio nacional y en caso de dudas, respecto a la oportunidad de inscripción, consultarlas a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, pero la calificación y la situación nunca será determinada por la empresa ni por el trabajador bajo el régimen de la autonomía de la voluntad, porque esto está definido por la Ley.

Debemos tener claro que el régimen de sujeción obligatoria a la seguridad es una disposición de orden público e interés social, las cuales las partes no se pueden negociar. Por consiguiente la inclusión y cobertura se define en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y con respecto a la calificación de salario u otra condición es aplicable el artículo 11 del Decreto de Gabinete No. 68 de 31 de marzo de 1970

El artículo 11 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970 señala:

"Artículo 11: Para efectos del presente Decreto de Gabinete, se entiende por salario la remuneración total, gratificaciones, bonificaciones, vacaciones y todo valor en dinero o en especie que reciba el trabajador del patrono o empleador, como retribución por sus servicios, o con ocasión de estos.

Para los mismos efectos no se considerará salario lo que reciba el trabajador por concepto de viáticos, dietas y preavisos, así como las gratificaciones de Navidad o aguinaldos y lo asignado como gastos de representación, siempre que no excedan del salario mensual. "

El artículo 2 literal b de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social señala:

- "Artículo 2:** Quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social:
- a. Todos los trabajadores al servicio del Estado, las Provincias, los Municipios, Entidades Autónomas y semi-autónomas, y las organizaciones públicas descentralizadas, donde quiera que presten sus servicios.
 - b. Todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional.
- ... "

Como puede colegirse, para determinar la condición de sometimiento al régimen obligatorio de seguridad social no se acude a la interpretación de las cláusulas de cualquier contrato, en caso tal se trataría de contratos de trabajo que tienen una legislación especializada, de manera que el artículo 1132 del Código Civil no es la norma legal que decida o resuelva la situación jurídica planteada.

La Procuraduría de la Administración en consecuencia disiente con el cargo formulado.

B. Para el demandante la Resolución No.055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001 ha violado por indebida aplicación los artículos 58 y 66 del Decreto Ley No. 14 de 1954, también conocida como Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

El artículo 58 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social señala:

- "Artículo 58:** Las cuotas deben ser pagadas dentro de los quince (15) días siguientes al mes que correspondan. La mora en el pago de las cuotas causa los siguientes recargos:
- a. De un cinco por ciento (5%) del monto de dichas cuotas, cuando el pago se efectúe con retraso no mayor de un (1) mes al vencimiento del plazo legal;
 - b. De un diez por ciento (10%) del monto de dichas cuotas cuando el pago se

efectuare con retraso mayor de un mes."

El artículo 66 del Decreto Ley No. 14 de 1954 o Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social establece:

"Artículo 66: Los patronos o empleadores, al pagar el salario o sueldo a sus trabajadores les deducirán las cuotas que éstos deban satisfacer y junto con el aporte del empleador entregarán a la Caja el monto de las mismas dentro del plazo fijado en el artículo 6 del Decreto Ley No.14 de 1954.

El patrono o empleador que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá del pago de las cuotas, tanto del trabajador como del empleador, sin perjuicio de las acciones que por peculado pueda ejercer la Caja o los asegurados, de acuerdo con las disposiciones del Código Penal."

El demandante explica la indebida aplicación señalando que se ha aplicado la norma en un caso que no está sujeto a deducciones de ninguna naturaleza, por tratarse de contrataciones de servicios especiales y servicios profesionales. Sin embargo, esto es para los trabajadores, pero los directivos señalados están por servicios profesionales y prestando servicios especiales.

Defensa del acto acusado a cargo de la Procuraduría de la Administración.

La causa de ilegalidad definida como indebida aplicación se refiere a cuando un texto legal perfectamente claro se aplica a situaciones o casos no regulados por él, es decir, se aplica una norma que no es pertinente al caso. (MOLINO MOLA:2001:204).

La Resolución N°055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001, condena al Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe Bugle, a pagar a la Caja del Seguro Social VEINTE MIL

SETECIENTOS OCHENTA Y TRES BALBOAS CON SESENTA Y UN CENTÉSIMOS (B/.20,783.61), en concepto de cuotas del seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas; sumas dejadas de percibir desde MAYO de 1999 HASTA diciembre de 1999, por salarios omitidos desde mayo de 1999 hasta diciembre de 1999, más los intereses que se causen hasta la fecha de cancelación.

Lamentablemente el demandante se ha perdido en una discusión estéril que no contribuye a demostrar la existencia de los servicios especiales ni la idoneidad de quienes prestaban supuestos servicios profesionales, sin embargo los auditores si lograron demostrar que éstos no existían y que tales personas estaban subordinadas jurídicamente al patrón Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe Bugle, mantenían dependencia económica y laboraban las ocho horas diarias y que lo que generaban a su favor se consideraba salario, por lo tanto gravable.

En cuanto al concepto de salario, ya lo hemos descrito ut supra. La dependencia económica se demostró al corresponder el ingreso a una sola ocupación y la subordinación conforme al artículo 64 del Código de Trabajo.

El artículo 64 del Código de Trabajo dispone:

"Artículo 64: La subordinación jurídica consiste en la dirección ejercida o susceptible de ejercerse, por el empleador o sus representantes en lo que se refiere a la ejecución del trabajo."

El acto administrativo acusado, es decir, la Resolución 055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001, no infringe los artículos 58 ni 66 de la Ley Orgánica del Seguro Social, pues se basan en el concepto de trabajador y relaciones de trabajo. Destaca la subordinación jurídica y la dependencia

económica y precisa que se le obligue como salario al patrono y al empleado. Pues o se está dentro de la Ley o fuera de ella. No hay términos medios. Existe la dependencia económica y la subordinación jurídica, por lo tanto se tiene la condición de trabajador y en consecuencia genera la obligación para el patrono y para el trabajador de pagar las cuotas de seguridad social.

Por las explicaciones aportadas nos manifestamos en desacuerdo con este cargo.

C. Finalmente se ha mencionado que el acto administrativo acusado viola los artículos 35 B y el inciso a) del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, por indebida aplicación.

"Artículo 35.B: Los patronos o empleadores estarán obligados a descontar a sus trabajadores las cuotas a que se refiere el inciso a) del artículo 31. Igualmente estarán obligados a pagar a la Caja dentro de los 15 días siguientes al mes a que correspondan, tanto las cuotas descontadas a sus trabajadores como las que ellos deban aportar..."

Al respecto podemos señalar que le corresponde al patrón Proyecto de Desarrollo Rural Gnohe Bugle demostrar la existencia de los contratos especiales, para desvirtuar lo que se refleja en la auditoría realizada.

La Sala Tercera en Sentencia de 15 de julio de 1999, en el caso Colegio Bilingüe Vista Hermosa vs. Caja de Seguro Social, señaló que la carga de la prueba a fin de determinar la existencia o no de una relación laboral recae en la empresa investigada y no en la Caja de Seguro Social.

En consecuencia y con el respeto habitual, solicito a los Honorables Magistrados, negar las peticiones del demandante y en su defecto, declarar la legalidad del acto

administrativo, identificado como Resolución N° 055-2001 D.G. de 18 de enero de 2001, proferido por el Director General de la Caja de Seguro Social.

Pruebas: Aceptamos las pruebas propuestas con la demanda, siempre que sean conforme a las disposiciones del Código Judicial, y en caso de las copias, consten debidamente autenticadas.

Por nuestra parte, aducimos como fuente de prueba el expediente administrativo que contiene la auditoría realizada por el departamento de Auditoría a Empresas, realizado por la Caja de Seguro Social al Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Gnobe Bugle, identificado como Informe de Auditoría No. CH.AE-I-99-59.

Derecho: Negamos el derecho invocado, por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

