27 de septiembre de 2001

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Interpuesta por el Licdo. Emeterio Miller R., en representación de **Mueblería Créditos Ribadavia S.A.**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°3-1254-99 de 16 de septiembre de 1999, dictada por la **Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social**, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de
la Demanda**

Honorable Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud de traslado de la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, identificada en la marginal derecha, superior, del presente escrito, efectuada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, procederemos a darle contestación formal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial número 24,109 de 2 de agosto de 2000.

Como es de su conocimiento, en las demandas de Plena Jurisdicción, la Procuraduría de la Administración defiende los intereses de la Administración Pública.

I. Las pretensiones de la parte demandante son las siguientes:

A. Que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°3-1254-99, de fecha de 16 de septiembre de 1999, dictada por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se resolvió: "CLASIFICAR a la EMPRESA MUEBLERÍA CRÉDITOS RIBADAVIA, S.A., con número patronal de Seguro Social 87-612-3124 en la clase de riesgo III grado 17 y, por tanto, deberá pagar la tarifa de 1.19% sobre los salarios mensuales de los trabajadores, en concepto de Prima de Riesgos Profesionales."

B. Como consecuencia de la Resolución anterior, descrita en el hecho ut supra, solicita que se declaren nulos los actos confirmatorios, la Resolución N°3-840-2000, emitida por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social y la Resolución N°20, 079-2001-JD, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; de modo que la Mueblería Créditos Ribadavia, S.A., continúe clasificada en la clase de riesgo II, grado 14, en donde fue clasificada desde 1985, sin sufrir variación alguna y sin crear otras condiciones de riesgo dentro de la Mueblería, además de ignorar que la misma Comisión Clasificadora de Empresas, se había pronunciado acerca del bajo índice de siniestridad dentro de la Empresa y las buenas condiciones de higiene y seguridad adoptadas por el patrono.

La Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que denieguen

las peticiones incoadas, por la parte demandante, ya que durante este proceso, demostraremos que no le asiste la razón al demandante y sus pretensiones carecen de sustento jurídico.

II. Contestación de los hechos u omisiones en que se funda la Demanda.

Primero: La expresión de este "hecho" es sumamente subjetiva, propia del alegato y como tal se recibe, pues no me consta lo señalado y por lo tanto lo niego.

Segundo: La redacción que presenta el demandante, es incompleta, pues, ciertamente que la Mueblería Ribadavia, S.A., desde 1985, se encuentra clasificada, **provisionalmente**, en la clase de Riesgo II, grado 14, pero la revisión de esta clasificación debe hacerse cada tres años. No puede sostenerse que la constante en las condiciones de seguridad dentro del establecimiento o la no incidencia de riesgos, condición expresada por el demandante, figuran como un parámetro que defina la clase de riesgo, aunque éstas condiciones sí pueden contemplarse para ubicar en el grado próximo o lejano dentro de una determinada clase. Por lo tanto, niego este hecho.

Tercero: Las expresiones que vierte el demandante son subjetivas y muy apropiadas para la fase de alegato, pero distan mucho de presentar elementos fácticos, propios a los hechos dentro de un proceso. Por lo tanto, niego "este hecho."

Cuarto: Igual que en el anterior hecho, el demandante, deja de expresar o señalar elementos fácticos u omisiones propias a esta etapa procesal y sólo externa comentarios subjetivos adecuados a la fase de alegato y como tal se reciben.

III. Disposiciones legales violadas y el concepto de la infracción.

Primero: El demandante ha señalado que el acto administrativo acusado, es decir, la Resolución N°3-1254-99, viola de manera directa, por omisión, el artículo 11 del Acuerdo N°2 de 29 de mayo de 1995, ya que claramente establece los parámetros que debe seguir y respetar la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, pues las clases de riesgos que pueden existir en Mueblería Créditos Ribadavia, S.A., es prácticamente nula, pues la empresa desde 1985 a 2001, no ha registrado accidentes ni reclamos por parte de sus empleados, de manera que el acápite a del artículo 11 no debió afectarse, para la Mueblería Créditos Ribadavia. Además, también objeta que se haya afectado los grados de riesgo, desconociendo o ignorando que no ha existido accidentes ni reclamos de los trabajadores de la Mueblería Ribadavia.

El artículo 11 del Acuerdo 2 de 29 de mayo de 1995, señala:

"Artículo 11: La distribución de las empresas en las clases y grados de riesgo establecidos en el artículo 49 del Decreto de Gabinete N°68 de 1970, se hará teniendo en cuenta:

a) Para la **clase de riesgo**, la actividad predominante o principal que

desarrolle cada empresa según la mayor o menor peligrosidad, que la actividad presente.

b) Para los **grados de riesgo**, la frecuencia o severidad de los accidentes que ocurran en la empresa de que se trate, y las medidas de seguridad adoptadas por el patrono.

Parágrafo: Para los efectos del presente artículo, la Caja de Seguro Social llevará estadísticas por cada empresa, en las que se registren los accidentes ocurridos y la severidad de los mismos."

Defensa de la actuación de la comisión de clasificaciones de empresas de la Caja de Seguro Social, efectuada por la Procuraduría de la Administración.

La violación de manera directa, por omisión, se dice consumada, cuando se deja de aplicar una norma legal que decide o resuelve una situación jurídica planteada.

El demandante ha señalado que la Resolución N°3-1254-99 de 16 de septiembre de 1999, viola de manera directa, por omisión, el artículo 11 del Acuerdo N°2 de 29 de mayo de 1995. Sin embargo, contradictoriamente señala, que ese Acuerdo es citado como fundamento legal del acto administrativo acusado, sin precisar otra información.

La revisión del acto administrativo acusado nos permite corroborar que, en efecto, dada la provisionalidad, de la clasificación hecha el 14 de febrero de 1985, cuando la empresa Créditos Rivadavia, con número patronal 87-612-3124, se inscribió en el Régimen de Seguros y Riesgos Profesionales, se hizo necesario definir la clasificación de esta empresa, por la Comisión de Clasificaciones de Empresas de la Caja de Seguro Social. Valga también señalar que, a

pesar de que en el artículo 54 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970, se establece la revisión de las clases y grados, cada tres años, no es hasta el 31 de agosto de 1999, que la Comisión de Clasificaciones de Empresas, evalúa la situación de la Empresa Mueblería Créditos Ribadavia. Sirven de referentes, la declaración de actividad principal señalada por la Empresa, la ubicación provisional efectuada en 1985 y el Informe de Inspección Técnica 1579-99 de 30 de junio de 1999.

En su declaración original, la Empresa Mueblería y Créditos Ribadavia había declarado que su actividad consistía en ventas al por menor de muebles, artefactos eléctricos y electrónicos. Esta información permitió ubicar **provisionalmente, la empresa en la clase de riesgo II** y en el grado 14. Para llegar a tal conclusión se consideró, en esa época, que la incidencia de siniestralidad era de riesgo bajo (Clase II). Valga explicar que el artículo 49 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, establece la clasificación en cinco rangos: Clase I, (Riesgo Ordinario de Vida), **Clase II, (Riesgo Bajo)**, Clase III, (Riesgo Medio), Clase IV, (Riesgo Alto), Clase V, (Riesgo Máximo). Las clases de riesgo comprenden a su vez, una escala de grados de riesgo que van del 6 al 100. Para cada clase se establece un límite mínimo, un valor promedio y un límite máximo que se recoge en la Tabla contenida en el artículo 49 del Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970.

En el artículo 50 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, se establece que la determinación de clases y grados de riesgo

de cada empresa se hará en base a un Reglamento, en el que se clasificarán las actividades según la menor o mayor peligrosidad a que estén expuestos los trabajadores. La Caja de Seguro Social colocará a cada empresa, individualmente considerada, dentro de la clase que le corresponde, de acuerdo con la clasificación que haga el Reglamento. Además, la Caja hará la fijación del grado de riesgo de la empresa, en atención a las medidas de prevención e higiene del trabajo, condiciones de éste, y demás elementos que influyen sobre el riesgo particular de cada empresa o establecimiento, según el Reglamento. Finalmente, con el carácter de párrafo, se deja señalado, que inicialmente las empresas quedarán ubicadas en el grado promedio de la clase a que corresponden.

El artículo 52 del Decreto de Gabinete 68 de 1970, complementa lo referente a la clasificación por riesgo de cada establecimiento o empresa señalando que, ésta se hará teniendo en cuenta la principal actividad, que el mismo o la misma desarrolle, sin hacerse distinciones de oficios, excepto que se tuviese más de un establecimiento o centro de trabajo...

Además, del mismo Decreto de Gabinete 68 de 1970, en su artículo 54 se extrae que la Caja de Seguro Social, puede ordenar que cada tres años se efectúe la revisión de clases y grados de riesgos, entre las empresas afiliadas al sistema; sin limitar la facultad de efectuar estos controles en cualquier tiempo, si la experiencia adquirida por la estadística de riesgos profesionales, así lo aconsejare.

Mediante el Acuerdo N°2 de 29 de mayo de 1995, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, dicta el Reglamento General de inscripciones y clasificación de Empresas y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales. Y el artículo 11 del Acuerdo citado, establece la referencia central para determinar las clases y los grados de riesgos. Sin embargo, este artículo por sí sólo no determina el método, y requiere complementarse con los artículos 12, 13, 15, 18 y conforme a la Tabla de Aportes, que figura en el Artículo 36 y como quiera, que se hace necesario mayor especificidad en la Clasificación de Empresas, no puede obviarse, la Resolución N°11,169-95-J.D. de 26 de octubre de 1995, que desarrolla el artículo 13, del Capítulo II, Clasificación de las Empresas, del Acuerdo 2 de 29 de mayo de 1995, estableciendo un listado de Actividades Económicas, con base a las cuales se deben clasificar las empresas. Este listado sustituye cualquier listado utilizado en fecha anterior.

Para el asunto central de esta causa judicial, es oportuna la revisión de la Lista de Actividades Económicas por Clase, visible a fojas 15 a 21, inclusive, de la Gaceta Oficial 22,912 de 16 de noviembre de 1995, pues permite tener la definición de la Clase, Grado Mínimo, Grado Medio y Grado Máximo, así como la actividad dentro de la Clase y a modo de ejemplos o definición lo que se hace, se sirve o se vende o compra.

Revisando toda la normativa que se precisa manejar para hacer la Clasificación de Empresas, podemos determinar que no basta aplicar el artículo 11 del Acuerdo 2 de 1995, como en

efecto lo hizo la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, sino que además, debía precisarse la actividad y el grado utilizando la Clasificación vigente, a partir de la Resolución N°11,169-95-J.D.

Consideramos que no se ha dado la infracción señalada, atendiendo que si se aplicó el artículo 11 del Acuerdo N°2 de 1995, pero además, tampoco se consumaba el cargo de violación directa por omisión o falta de aplicación, en atención a que esta norma no decidía o resolvía la situación jurídica, por sí misma. Es una pauta jurídica de referencia que tiene que aplicarse en el contexto de otras regulaciones jurídicas.

Por último, pero no menos importante, es que se confronte que en la Clase II, no se describe actividad de electrónicas y mueblerías, que estas actividades están incluidas en la Clase III, con los códigos 270 y 612, respectivamente. Además, se observa que el grado de riesgo con que se le calificó es el mínimo, o sea el grado 17 y por lo tanto aunque tenga un buen historial de siniestralidad no puede clasificarse en un grado que corresponda a otra Clase.

Segundo: Señala el demandante que la Resolución N°3-1254-99 de 16 de septiembre de 1999, infringe el artículo 43 de la Constitución, el artículo 3 del Código Civil y el artículo 44 del Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970. Explicando que no se puede dar una aplicación retroactiva al pago de sumas que no se pagaron con anterioridad.

El artículo 43 de la Constitución señala:

"Artículo 43: Las Leyes no tienen efecto retroactivo excepto las de orden público o de interés social, cuando en ellas así se exprese.

En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada."

El artículo 3 del Código Civil señala:

"Artículo 3: Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos."

El artículo 44 del Decreto de Gabinete N°68 de 1970, señala:

"Artículo 44: Los subsidios o pensiones a que tenga derecho el trabajador o sus beneficiarios en caso de riesgo profesional no podrán cederse, compensarse ni grabarse, ni son susceptibles de embargo."

Defensa de la actuación de la Comisión de Clasificaciones de Empresas de la Caja de Seguro Social, por la Procuraduría de la Administración.

En principio cabe señalar nuestro desacuerdo con el cargo formulado, pues no sólo carece de soporte jurídico sino que, además, pretende que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, asuma competencia que no le corresponde como sería la de ser guardiana de la Constitucionalidad. La Sala Tercera en reiteradas ocasiones ha señalado que los conflictos de constitucionalidad son privativos del Pleno de la Corte y en su caso deben presentarse a través del procedimiento correspondiente. Así en reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera se ha señalado: "cuando la norma que se estima violada es de rango constitucional no

competente a este Tribunal entrar a examinar el cargo planteado, por ser ésta una atribución privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, guardiana del control de la constitucionalidad."

Además, se observa que el demandante omitió señalar la denominación técnica del motivo de ilegalidad de los artículos 3 del Código Civil y 44 del Decreto de Gabinete N°68 de 1970, lo que impide que se pueda hacer un examen de fondo del cargo presentado.

No obstante, por el impacto que pueda significar, la confusión del demandante, en cuanto a la aplicación retroactiva, consideramos oportuno la lectura del Informe Explicativo de Conducta del Director General de la Caja de Seguro Social, quien señala a foja 28 del cuaderno judicial, en el párrafo primero:

"Las actuaciones de la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social en el presente caso, se han limitado a ubicar al patrono dentro de la clasificación que le corresponde... sin pretender en ninguno de los casos, aplicar retroactivamente el mencionado Reglamento, ni mucho menos el cobro retroactivo de la prima..."

Agrega, el Director General de la Caja de Seguro Social, que es absurdo la consideración de que se tiene un derecho adquirido, cuando el artículo 54 del Decreto de Gabinete N°68 de 1970, introduce el principio de revisión, cada tres años de la clase y grado que se ocupa.

En consideración a lo expuesto, solicitamos a los Honorables Magistrados que previa declaratoria de legalidad

de los Actos Administrativos demandados, denieguen las peticiones del demandante.

Pruebas: Aceptamos las pruebas aportadas con la demanda siempre que cumplan las disposiciones del Código Judicial.

Aducimos el expediente administrativo que contiene lo relacionado a la Clasificación de la Empresa demandante por la Comisión de la Caja de Seguro Social.

Derecho: Negamos el derecho invocado.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

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

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General