

4 de diciembre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Concepto.

La Licda. Mónica Ivankovich en representación de la **Universidad de Panamá**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 3-1962-2001 de 21 de agosto de 2001, emitida por la **Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Nos presentamos en esta ocasión ante Vuestra Alta Corporación de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro concepto en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licda. Mónica Ivankovich, en representación de la Universidad de Panamá, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 3-1962-2001 de 21 de agosto de 2001, dictada por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, en virtud de la cual se clasifica al patrono Universidad de Panamá, en la clase de riesgo III, grado 17.

En consecuencia, en este proceso procedemos a intervenir de conformidad con lo preceptuado en el párrafo final, del numeral 2, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, es decir, en interés de la Ley.

Al efecto exponemos lo siguiente:

I. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante:

La licenciada Mónica Ivankovich, en representación de la Universidad de Panamá, estima que la Resolución impugnada, infringe el artículo 2 de la Ley No. 11 de 8 de junio de 1981, Orgánica de la Universidad de Panamá, cuyo texto se lee a foja 55 del expediente judicial.

En relación a la supuesta infracción de esta norma legal, la demandante asevera que la función primordial de la Universidad de Panamá, cuya naturaleza jurídica es la enseñanza superior a todos los niveles, no ha sido considerada clasificándola en una clase que no le corresponde.

Igualmente, se dicen violados por la Resolución No. 3-1962-2001 de 21 de agosto de 2001, emitida por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro, los artículos 1 y 2 del Estatuto de la Universidad de Panamá, que disponen lo siguiente:

"Artículo 1: La Universidad tiene a su cargo la educación superior y en consecuencia, impartirá enseñanza en las más altas disciplinas del pensamiento, organizará el estudio de determinadas profesiones, estará al servicio de la creación científica, tecnológica y humanística y de la formación de hombres cultos, promoverá la investigación pura y aplicada y servirá de centro de difusión de la cultura."

- o - o -

"Artículo 2: La Universidad oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la ley..."

Al explicar los conceptos de violación, la apoderada legal de la entidad demandante, aduce que la función primordial de la Universidad de Panamá, no ha sido

considerada por la Caja de Seguro Social, procediendo a clasificarla en una clase que no le corresponde.

De igual forma, la demandante aduce, que la Resolución impugnada violenta los artículos 11 y 13 del Acuerdo No. 2 de 29 de mayo de 1995 de la Caja de Seguro Social, por el cual se dicta el reglamento de inscripciones, clasificación de empresas y recaudos de seguro de riesgos profesionales, que son del tenor literal siguiente:

Artículo 11: La distribución de las empresas en las clases y grados de riesgo establecidos en el artículo 49 del Decreto de Gabinete No. 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."

- o - o -

Artículo 13: Adoptase la siguiente lista de actividades económicas, con base en las cuales, deberán ser clasificadas las empresas o sus establecimientos, según la actividad principal o predominante que desarrollen."

Al explicar los conceptos de violación, la demandante señala que en el presente caso, la Caja de Seguro Social, no se ajusta a la propia lista de actividades económicas por clase que detalla en forma clara, cada una de las distintas actividades de los distintos patronos y lo aplica a la Universidad en forma errónea e inequívoca, sin justificar la

razón por la cual desconoce la función primordial de la Universidad de Panamá y su bajo porcentaje de accidentes.

La licenciada Ivankovich, también aduce como violados los artículos 59 y 60 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, transcritos a foja 58 del expediente judicial, señalando, que la Caja de Seguro Social, no consideró que la Ley de Educación establece el nivel de enseñanza al que pertenece la Universidad de Panamá, como ente educativo y no con una clasificación que le impone fines y objetivos distintos al de su función primordial, que es la educación.

Expuestas las normas legales que se estiman violadas y los conceptos de las supuestas violaciones, procedemos a emitir nuestro criterio, en los siguientes términos:

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio respecto a las posibles infracciones a los textos de las normas citadas, previa exposición del acto acusado de ilegal y de las disposiciones infringidas y sus conceptos, el cual externamos de inmediato.

La Universidad de Panamá, con número patronal No. 87-821-0086, aparece inscrita en el régimen de Seguros de Riesgos Profesionales y su actividad principal consiste en la enseñanza superior.

Consta en el expediente, que la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, procedió a clasificar provisionalmente a la Universidad de Panamá, en la clase de riesgo 1, grado 8, hasta tanto, la Comisión de Clasificación de Empresas, procediera a su clasificación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Acuerdo No. 2 de 29 de mayo de 1995, "Por el cual se

dicta el Reglamento General de Inscripciones, Clasificación de Empresas y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales; en consecuencia ese ente de enseñanza superior, durante un tiempo, de acuerdo a la previsión legal contenida en el artículo 12 del Reglamento citado, pagó la tarifa correspondiente de 0.56% sobre los salarios mensuales cancelados a sus trabajadores en concepto de Prima de Riesgos Profesionales. Las normas legales que se comentan, disponen lo siguiente:

"Artículo 11: La distribución de las empresas en las clases y grados de riesgo establecidos en el Artículo 49 del Decreto de Gabinete No. 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 accidentes ocurridos y la severidad de los mismos."

- o - o -

"Artículo 12: Inicialmente las empresas quedarán ubicadas en el grado medio de riesgo, dentro de la clase que le corresponda, según su actividad económica. Esta disposición tendrá vigencia hasta cuando la Caja modifique el grado de riesgo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 24° del presente Reglamento."

La Comisión de Clasificación de Empresas en sesión celebrada el día 7 de agosto de 2001, revisó la clasificación provisional del Seguro de Riesgos Profesionales asignada a la Universidad de Panamá, y en base al listado de actividades

económicas se determinó que la actividad principal de la empresa es la Enseñanza Superior, por lo que debía ser ubicada en la clase de riesgo III, grado 17; quedando obligada a aportar el 1.19% de los salarios mensuales pagados a sus trabajadores, en concepto de Prima de Riesgos Profesionales.

Consta en autos que se recomendó al patrono mejorar las condiciones de higiene y seguridad a fin de disminuir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

La Resolución No. 3-1962-2001, de 21 de agosto de 2001, emitida por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social, le fue notificada al Representante Legal de la Universidad de Panamá, quien oportunamente interpuso los recursos que le permite la ley, siendo confirmado en todas sus partes el acto administrativo que ahora se demanda ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia.

Consta en el expediente, que la Comisión de Clasificación de Empresas, utilizó como base para la clasificación de la Universidad de Panamá, los artículos 13 y 36 del Acuerdo No. 2, general de clasificación y recaudos, que establece la tabla para las aportaciones patronales, según la actividad económica que realiza.

A nuestro juicio, los argumentos esgrimidos por la Caja de Seguro Social, para justificar la clasificación de la Universidad de Panamá en la clase de riesgo III, grado 17, son insuficientes y en este sentido compartimos el criterio de la demandante cuando señala que la citada clasificación (grado III), no guarda analogía alguna con la actividad primordial de la Universidad de Panamá, **cuya actividad**

principal es la educación, por tanto, somos de opinión, que merecía ser considerada su clasificación, en la clase II, instituciones públicas y privadas código 821, actividad: escuelas, colegios, academias de danza, por encontrarse en "una situación especialísima", diferente al resto de las entidades públicas, pese a ser un ente de derecho público.

Precisamente la Comisión de Clasificación de empresas aduce que la prima a pagar debe ser fijada en atención a parámetros de peligrosidad de la actividad desarrollada, condiciones de higiene y seguridad de los lugares de trabajo y la frecuencia y severidad de los accidentes de trabajo o enfermedades laborales, lo anterior, con fundamento en el artículo 11 del Acuerdo No. 2, del Reglamento General de clasificaciones, criterio que no aparenta ser aplicable a la situación de la Universidad de Panamá, al constatarse que ha reportado pocos accidentes de trabajo y enfermedades laborales, lo cual se verifica en los registros estadísticos.

Por otro lado, se aduce en defensa del acto administrativo emitido, que el estudio técnico de higiene y seguridad, ha establecido factores de riesgos físicos, químicos y condiciones inseguras en algunas instalaciones de la Universidad de Panamá, por lo que habría que determinar si esto es suficiente para justificar la clasificación de la Universidad de Panamá, en la clase de riesgo III, grado 17.

En este sentido, la Resolución No. 33,144-2003-J.D. de 3 de febrero de 2003, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, con ocasión del Recurso de Apelación interpuesto por la Universidad de Panamá, destaca lo siguiente: *"Que si bien es cierto, los registros estadísticos de accidentabilidad y enfermedad laboral*

revelan que el patrono ha reportado pocos accidentes de trabajo y enfermedades laborales considerando la cantidad de empleados, otorgándose por ello el grado mínimo de riesgo dentro de su clase.." (Ver foja 8 del expediente judicial).

Por lo expuesto, consideramos que la Resolución impugnada merece ser reevaluada, por la actividad principal predominante que desarrolla la Universidad de Panamá, lo cual no fue considerado al momento de emitirse el Acuerdo No. 2 de 29 de mayo de 1995.

Al respecto, el artículo 13 del Acuerdo No. 2 de 29 de mayo de 1995, "Por el cual se dicta el Reglamento General de Inscripciones, Clasificación de Empresas y Recaudos de Seguro de Riesgos Profesionales" preceptúa lo siguiente:

"Artículo 13: Adoptase la siguiente lista de actividades económicas, con base en las cuales, deberán ser clasificadas las empresas, o sus establecimientos, según la actividad principal y predominante que desarrollen."

Por su parte, el artículo 50 del Decreto de Gabinete No. 68 de 31 de marzo de 1970, establece la necesidad de clasificar a las empresas, de conformidad a los riesgos inherentes a las actividades desarrolladas por los patronos. La norma legal que se comenta dice así:

"Artículo 50: 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...”

De la forma expuesta, contestamos el traslado de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la licenciada Mónica Ivankovich, en representación de la Universidad de Panamá, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 3-1962-2001 de 21 de agosto de 2001, emitida por la Comisión de Clasificación de Empresas de la Caja de Seguro Social.

Pruebas: Aceptamos los originales y copias autenticadas que se han presentado con la demanda.

Aducimos el expediente administrativo relacionado con este proceso, el cual puede ser solicitado al Presidente de la Comisión de Clasificación de Empresas, de la Caja de Seguro Social.

Del Señor Magistrado Presidente,

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

AMdeF/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materias: Prima de Riesgos Profesionales
Clasificación de Empresas

BORRADOR DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL

25 DE NOVIEMBRE DE 2003