Vista N°350

8 de julio de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Jacinto Cerezo Góndola, en representación de **Nivia Marina Goon de Chugani**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución C. de P. No 1641 del 27 de enero de 1992, dictada por la **Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social**, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de
la Demanda.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera,
Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de
Justicia.**

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

Como es de su conocimiento, en dichas demandas nuestra actuación está encaminada a defender los intereses de la Administración Pública, pues así 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, son las siguientes:

El demandante ha solicitado a vuestro Tribunal, que declare lo siguiente:

1. La nulidad, por ilegal, de la Resolución C. de P. No.1641 de 27 de enero de 1992, dictada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social en cuya parte resolutive se expresa:

"RESUELVE: NO ACCEDER a la solicitud formulada por el (la) señor (a) NIVIA MARINA GOON DE CHUGANI, portadora de la cédula de Identidad Personal no. 3-38-116, SEGURO SOCIAL no. 68-6394, en virtud de que no cumple con el requisito de cuotas que establece la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, para tener derecho a una pensión de vejez anticipada."

2. Que es nula por ilegal la Resolución No. 4928-96 de 22 de mayo de 1996, igualmente proferida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se resuelve mantener en todas sus partes la resolución indicada en el punto 1, anterior.

3. Que es nula por ilegal la Resolución No. 19,551-00-J.D., fechada 26 de agosto de 2000, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y, a través de la cual se confirma en todas sus partes la Resolución No. C. de P. No. 1641 de 27 de enero de 1992, externada por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro social, debidamente mantenida por la Resolución No. 4928-96 de 26 (sic) de mayo de 1996, también proferida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social.

4. Que la asegurada NIVIA MARINA GOON DE CHUGANI tiene pleno derecho al reconocimiento y pago por parte de la Caja de Seguro Social de pensión de vejez anticipada, sin fondo complementario, tal cual lo solicitara dicha asegurada mediante formulario presentado ante esa institución de Seguridad Social, el 1 de marzo de 1990.

5. Que la Caja de Seguro Social está obligada a reconocer y pagar a favor de NIVIA MARINA GOON DE CHUGANI, la pensión de vejez anticipada, sin fondo complementario, solicitada por ésta, y a restablecer el derecho subjetivo

vulnerado, a la parte demandante por el acto acusado de ilegal, e impugnados a través de la presente acción.

Esta Procuraduría, solicita respetuosamente a los Señores Magistrados, denegar las peticiones incoadas por la parte demandante pues, a lo largo de este proceso comprobaremos que no le asiste la razón a la peticionaria en las reclamaciones señaladas, pues sus pretensiones inciden de manera conflictiva con la normativa jurídica al respecto.

II. Los hechos u omisiones en que la parte actora fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No nos consta, pero se acepta por lo que obre en autos.

Segundo: Igual que en el hecho anterior nos atenemos a lo que conste en el expediente.

Tercero: No es un hecho, si no la referencia al acto administrativo atacado y como tal se recibe.

Cuarto: Se acepta por lo que conste en el expediente, pues el argumento expuesto por la demandante es subjetivo, parcial y no responde al contenido del documento de trabajo utilizado en la Caja de Seguro Social, pues como puede observarse existen tachas y objeciones, las cuales omite la demandante.

Quinto: Esto no es un hecho. Es el argumento subjetivo que sostiene el demandante, pues la Caja de Seguro Social, ha sido enfática al señalar que la petición de la Pensión Anticipada sólo procede cuando el trabajador tenga 180 cuotas o más y en

el formulario, al cual alude la demandante queda señalado que ésta sólo tiene 89 cuotas de manera que no cumple con los requisitos señalados en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro social, vigentes a marzo de 1990. Además, de que es evidente que los salarios supuestamente devengados y los aumentos reportados corresponden a cuotas indebidamente aportadas, por lo tanto se niega como tal.

Sexto: Es parcialmente cierto, pues como se ha mencionado las cuotas indebidamente aportadas desdican el beneficio solicitado por la demandante, que según el Informe de Auditoría No.APE-IE-164-91, constante de foja 58 a la 61, además de las fojas 35 y 37, del expediente administrativo, durante la investigación de las cuotas pagadas por la señora Chugani se determinó el incremento salarial de 132% y 294% con respecto a su sueldo anterior a 1984 y 1985 respectivamente, cuando los incrementos no deben exceder del 10%.

Séptimo: Manifestamos que este tampoco es un hecho, es la expresión subjetiva del apoderado judicial que recoge de modo parcial las consideraciones de los auditores, emitiendo juicios de opinión sin la calificación técnica contable. Por lo tanto, lo negamos como tal.

Octavo: Es evidente que quien pierde el sentido de las proporciones es el apoderado judicial, pues la carga de la prueba no le corresponde a la Caja de

Seguro Social, ni a los Auditores, si no a la parte investigada.

Noveno: Lo señalado no corresponde a la exposición de un hecho, si no a las alegaciones subjetivas del demandante, oportunas para la fase de alegato y como tal se reciben.

Décimo: No corresponde a un hecho, si no a la discusión con relación a la carga de la prueba de actos negativos, que terminan por volverse en su contra, pues la prueba de hechos negativos le corresponde a quien señala lo contrario. Es decir, que si la Caja de Seguro Social señala la inexistencia de la relación laboral, es a la cuota habiente, a quien le corresponde probar que si existió la relación laboral, y así mismo quien demostrará que los aumentos fueron graduales, que hubo la oportunidad financiera para ello y que no se hizo de manera dolosa, para crear los cinco mejores años de los cuales surgiría el valor promedio para fijar la jubilación, sobre todo si se atiende a los vínculos de la supuesta trabajadora con los propietarios o accionistas o la condición de representante legal que ejercía en una de ellas.

Undécimo: Lo expuesto no corresponde a la verdad, pues ante la situación advertida de cuotas indebidamente pagadas, corresponde a la Caja de Seguro Social descalificarlas como tales, salvo prueba en contrario. De manera que al determinarse la cantidad de las cuotas legítimas, la cuota habiente no alcanzaba la cantidad de 180

cuotas necesarias para acceder a la jubilación anticipada. Al respecto, sería conveniente advertir al demandante que a foja 62 del expediente administrativo consta que la Comisión de Prestaciones desestimó las cotizaciones con el patrono Casa Chugani, S.A., y el patrono Frenzi, S.A., porque no se pudo comprobar la prestación del servicio.

Duodécimo: Lo señalado por el demandante no corresponde a un hecho, pues son alegaciones probatorias, propias de otra etapa del proceso y como tal se reciben.

Décimo Tercero: Igual que en el ordinal anterior no se trata de un hecho, si no de alegaciones probatorias, propias a otra etapa. Además, de que el apoderado judicial pretende construir una versión propia de la nueva experticia realizada en 1996, al señalar que si bien en esta oportunidad se recogen los elementos probatorios hábiles para probar la relación laboral de la cuota habiente, de nuevo se omite valorarla y establecerla en las conclusiones. Sin embargo, de foja 78 a 80 consta el mencionado informe y en las conclusiones se señala que no se han presentado los documentos que sustenten la prestación de servicios de la asegurada con los patronos CASA CHUGANI, S.A., de febrero a diciembre de 1985 y FRENZI, S.A., de enero de 1986 a junio de 1988. Además, se señala que a pesar de la inclusión de otras cuotas, la asegurada NIVIA DE CHUGANI SÓLO HA APORTADO UN

TOTAL DE CIENTO CUARENTA Y TRES (143) cuotas a la Caja de Seguro Social.

Décimo Cuarto: Es falso este señalamiento, porque a fojas 62 del expediente administrativo se expresa que la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social dejó sin efecto las cuotas indebidamente pagas derivadas de la supuesta relación laboral con Casa Chugani, S.A., y Frenzi, S.A., y en la Resolución No. 4928-26 de 22 de mayo de 1996, visible a fojas 119 y 120.

Décimo Quinto: No es un hecho si no la referencia a un criterio jurídico y por lo tanto así se recibe.

Décimo Sexto: No es un hecho, si no la alegación subjetiva del apoderado de la demandante y en ese concepto se recibe.

Décimo Séptimo: Es parcialmente cierto, por cuanto en efecto la resolución de segunda instancia provoca el agotamiento de la vía gubernativa, sin embargo no es el único requisito para la viabilidad de la demanda contencioso administrativa.

Décimo Octavo: No es cierto como se explica, pues el representante judicial de la señora Chugani, está poniendo como cierto que su representada laboró con Frenzi, S.A., hasta 1989, cuando esta empresa cierra actividades en 1988, además, de que la asegurada reporta una incapacidad y no desempeño laboral.

Décimo Noveno: No nos consta y por lo tanto lo negamos.

III. Disposiciones legales infringidas y el concepto en que lo han sido.

a) Según el demandante la Resolución administrativa acusada de ilegal viola de manera directa por comisión el artículo 54 A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

La explicación del cargo la formula el demandante, señalando que el texto de dicho artículo ha sido aplicado, pero con total desconocimiento del derecho que consagra en forma completamente clara. Al anular o considerar como no válidas cuotas del Seguro Social legítimamente pagadas por Casa Chugani, S.A., y Frenzi, S.A., patronos o empleadores de la señora Nivia de Chugani, sin aportar elementos que lo comprueben.

Defensa del acto administrativo demandado a cargo de la Procuraduría de la Administración.

En principio es oportuno referirnos a la violación directa por comisión o aplicación como causal de ilegalidad y para ello nos apoyaremos en lo expuesto por el Doctor Molino Mola en su obra Legislación Contencioso Administrativa Actualizada y Comentada, (2001: 201), quien señala "Se da como se ha visto, cuando el acto impugnado dispone alguna cosa contraria a lo que establece una ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado. Al aplicar la Ley, se desconoce un derecho consagrado en forma clara en la disposición aplicada."

El acto administrativo acusado -No accede a la solicitud de jubilación anticipada formulada por NIVIA MARINA GOON DE CHUGANI, en virtud de que no cumple el requisito del número de cuotas mínimas que establece la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, para obtener el beneficio de una jubilación anticipada.

El artículo 54 A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, vigente al momento de la solicitud de la señora Nivia de Chugani, es decir a marzo de 1990, establecía:

"Artículo 54A: Se establece el régimen de pensiones anticipadas para los asegurados que tengan acreditadas **por lo menos ciento ochenta (180) meses de cotizaciones.**

La pensión anticipada se podrá conceder a los hombres que hayan cumplido por lo menos cincuenta y cinco (55) años de edad o a las mujeres que hayan cumplido por lo menos cincuenta (50) años de edad.

..."

La señora Nivia de Chugani en su registro individual de cuotas o cuenta individual no registraba la cantidad requerida como mínimo para satisfacer la exigencia legal, de manera que entonces no tiene derecho alguno a reclamar la jubilación anticipada. Entonces no es cierto que al aplicarse la Ley se le desconoce un derecho consagrado en forma clara en la disposición aplicada. El acto acusado no dispone alguna cosa contraria a lo que establece la Ley.

De manera que la causal de ilegalidad no tiene sustento. Sobre todo si atendemos que el artículo 54 A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social de manera clara y específica señala como requisito mínimo las ciento ochenta cuotas para la jubilación anticipada.

b) La demandante señala que la Resolución administrativa acusada de ilegal viola de manera directa por omisión el artículo 62, literales a), b), C) y d) del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954, también conocido como Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social que establece:

"Artículo 62: Para los efectos del Seguro Social privaran las siguientes definiciones:

a) Cuota, cotización o aporte. Es la parte o proporción del sueldo o sueldos de los dependientes e ingresos o utilidades de los asegurados voluntarios, que deben pagarse a la Caja para tener derecho a los beneficios.

b) Sueldo. La remuneración total, gratificación, bonificación, comisión, participación en beneficios, vacaciones o valor en dinero y en especie, que recibe el trabajador del patrono o empleador o de cualquier persona natural o jurídica como retribución de sus servicios o con ocasión de estos.

c) Trabajador. Toda persona natural que preste servicios remunerados en dinero o en especie a un patrono o empleador.

d) Patrono o empleador. Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que use los servicios de un trabajador en virtud de un contrato de trabajo expreso o tácito mediante el pago de un sueldo."

Según la demandante esta norma fue violada de manera directa por omisión, ya que no fue aplicada al adoptarse las decisiones de las autoridades de la Caja de Seguro Social, que desconocieron el derecho de la asegurada derivado de la norma transcrita.

Además, agrega el demandante que la Caja de Seguro Social, al descalificar cuotas de la cuenta individual de Nivia de Chugani, aplicó de manera caprichosa y arbitraria criterios que afectaron a la asegurada.

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

Para lo correspondiente a la causal de nulidad alegada, es decir, a la violación directa por omisión o falta de aplicación, citaremos a MOLINO MOLA: 2001, 202, que señala al respecto, "hay violación Directa por omisión o falta de aplicación, cuando se deja de aplicar una norma

legal que decide o resuelve el problema o situación jurídica planteada.”

Se observa que el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social contiene definiciones de palabras comunes en el sentido que las utiliza la Caja de Seguro Social. Es una norma de contenido docente para uniformar los usos terminológicos, que en ningún momento se convierte en portadora de derechos sustantivos. En consecuencia su utilización es para aproximar contenido terminológico más no para resolver una situación jurídica planteada.

En cuanto a esta última referencia, es necesario determinar en qué consistía el problema o situación jurídica a resolver por la Caja de Seguro Social y que afectaba a Nivia de Chugani, no era el alcance de ninguno de los términos señalados, si no que la asegurada solicitaba se le declarara su derecho a una jubilación anticipada. De modo que la norma que resuelve la situación jurídica planteada es el artículo 54 A de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, en tanto exige 180 cuotas mensuales mínimas y en el caso de Nivia de Chugani, mujer, 50 años de edad. He aquí los supuestos básicos para resolver la situación jurídica planteada. No se ha puesto en duda, ni cabe aclaración con respecto al concepto de cuota o cotización, tampoco de salario ni de patrono o de trabajador.

Es cierto, que durante la investigación de la cuenta individual de la asegurada ocurrió que se le descalificaron cotizaciones, unas por no comprobar la relación laboral y otras por incrementos excesivos, sin embargo no consta las

objeciones oportunas, como tampoco las pruebas. Aunque, tales actos no fueron ni arbitrarios ni caprichosos.

El Artículo 30 de la Ley 15 de 31 de marzo de 1975, dispone:

"Artículo 30: Si se produjera un incremento excesivo de las remuneraciones o de los ingresos asegurables, tendientes a aumentar indebidamente el monto de las pensiones, **el cálculo de las mismas se efectuará sin considerar dicho incremento."**

Al respecto existe un Reglamento que desarrolla lo referente a esta disposición, de manera que no fue arbitraria ni caprichosa la eliminación de las cuotas donde se evidencia el incremento excesivo.

En cuanto a la situación creada por la coincidencia de Nivia de Chugani como representante legal de la empresa y a su vez como empleada, generó la necesidad de aclarar si existía la relación laboral, la dependencia económica y la subordinación jurídica. Por lo importante del mismo y dado lo extenso de su contenido nos permitimos remitir al Informe de Conducta enviado por la Presidenta de la Comisión de Prestaciones, visible de foja 85 a la 93 del cuaderno judicial, en donde se deja expuesto las objeciones de los Auditores y el criterio jurídico respectivo.

Como hemos mencionado tampoco en este cargo tiene razón el demandante y por lo tanto lo negamos.

c) Señala el demandante que la Resolución Administrativa acusada viola el artículo 66 del Código de Trabajo, en concepto de violación directa, por omisión.

El artículo 66 del Código de Trabajo señala:

"Artículo 66: Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre quien presta

personalmente un servicio o ejecuta una obra y la persona que recibe aquel o éstas."

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

En principio cabe resaltar que no existen diferencias entre el empleador y la supuesta trabajadora, es más el problema es la coincidencia de intereses, que en este caso afecta a la Caja de Seguro Social. Y para ello bástenos que Sunder Chugani, esposo de la asegurada, y quien brindó la información por Casa Chugani, S.A., señaló que los salarios no se podían comprobar, porque las planillas internas se habían perdido, (F.88) y en el caso de Frenzi, S.A., no cuentan con planilla interna, porque se trataba de una empresa en desarrollo, en la cual la señora Chugani era la única empleada. Además, llama la atención la observación de los auditores, reproducida a foja 90 donde se señala que en FRENZI, S.A., se pudo comprobar, de acuerdo al movimiento financiero de la serie histórica de la empresa que los ingresos anuales no cubren prácticamente los costos y gastos y que el salario de la asegurada en el período de 1986, 1987 y 1988 representó entre 67% y 79% de los ingresos. Es justamente cuando se dan los incrementos excesivos a la trabajadora, cuando la empresa apenas si se sostiene, resultando como deducción lógica que hay una conducta tendiente a beneficiar a alguien por encima de la ley.

La Procuraduría de la Administración hace suyo y se acoge al criterio externado en el Informe explicativo presentado por la Presidenta de la Comisión de Prestaciones

de la Caja de Seguro Social, visible a fojas 85 a 93, inclusive.

En consecuencia, reitera la solicitud a los Señores Magistrados para que desestimen las pretensiones vertidas en la demanda y así sea declarado en su oportunidad procesal.

Pruebas: Aceptamos las pruebas aducidas en el libelo de la demanda que cumplan los requisitos exigidos por el Código Judicial, siempre que sean pertinentes y conducentes.

Aducimos como prueba de este Despacho el expediente administrativo a nombre de NIVIA MARINA GOON DE CHUGANI.

Objetamos el número de testigos presentados por la demanda dado que exceden la cantidad de testigos, permitida por hecho, según el Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

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

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P
Secretario General