

Vista N°478

23 de octubre de 1997.

Proceso por Cobro Coactivo

Concepto

Incidente de Nulidad, interpuesto por el Lic. Félix A. Pérez en representación del Patronato de la Feria Internacional de David, dentro del Juicio Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva que le sigue la Caja de Seguro Social de las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro.

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

En virtud del traslado que nos ha conferido la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia fechada 7 de mayo de 1997 (V. f. 12), procedemos a emitir concepto en el presente incidente de nulidad por falta de jurisdicción, incoado por el Licenciado Félix Pérez Espinosa en representación del Patronato de la Feria Internacional de David.

Al efecto, recordamos que a este Despacho le corresponde actuar en interés de la Ley, en las apelaciones, excepciones e incidentes en general, propuestos ante la jurisdicción coactiva, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de Vuestra Sala.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

El criterio del incidentista carece de asidero jurídico, cuando expresa que la Caja de Seguro Social no puede constituirse en agente de cobro de terceros, ni puede ejercer la Jurisdicción Coactiva para cobrar deudas de terceras personas; puesto que, la Caja de Seguro Social nada más está facultada para ejercer la Jurisdicción Coactiva, en el caso que se le adeuden sumas en concepto de cuotas obrero patronales. De suerte que, los beneficiarios del señor Edgar Gómez deben concurrir ante la Jurisdicción Laboral, para hacer efectivo el cobro de las prestaciones laborales por el accidente de trabajo sufrido por éste, y no mediante un proceso ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, presentado por la Caja de Seguro Social a favor de terceros.

Esta Procuraduría de la Administración, al realizar un examen prolijo del caso bajo estudio, observa que el artículo 1, del Decreto Ley N° 14 de 27 de agosto de 1954 confirió a la Caja de Seguro Social, la misión de administrar y dirigir el Régimen de Seguridad Social en nuestro país, conforme lo dispone el artículo 109, de nuestra Carta Constitucional, que reza de la siguiente manera:

Artículo 109: Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social.

(lo resaltado es nuestro)

Luego, apreciamos que el artículo 2, del citado Decreto Ley N° 14 de 1954 estableció el régimen obligatorio del Seguro Social, que a la letra expresa:

Artículo 2: Quedan sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social:

a) Todos los trabajadores al servicio del Estado, las Provincias, los Municipios, las Entidades Autónomas y Semi-Autónomas y las Organizaciones Públicas descentralizadas, donde quiera que presten sus servicios.

Quedan comprendidos asimismo de esta obligatoriedad, aquellos trabajadores públicos que reciban remuneración del Estado a base de un tanto por ciento de las recaudaciones percibidas, como los Recaudadores y los Cónsules Ad-Honorem y los que obtengan pagos por sus servicios de personas naturales o jurídicas, como los Notarios.

b) Todos los trabajadores al servicio de personas naturales o jurídicas que operen en el territorio nacional.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, aquellos Distritos que no hayan sido incorporados al

entrar en vigencia la presente Ley, lo serán en su oportunidad cuando lo estime conveniente la Junta Directiva, la que fijará la forma y modalidades de aseguramiento.

c) Los trabajadores independientes, los estacionales y los ocasionales. Esta obligatoriedad se hará efectiva cuando la Caja reglamente las condiciones de admisión de los mismos, así como las reglas para fijar cotizaciones, prestaciones y demás normas especiales.

Hasta tanto no se cumpla con lo establecido en el párrafo anterior, los trabajadores independientes podrán continuar afiliándose al régimen voluntario.

d) Los trabajadores domésticos de acuerdo con el Reglamento especial dictado por la Caja; y

e) Los pensionados de la Caja y los jubilados del Estado, en las condiciones que determine esta Ley.

La Caja podrá, previo los estudios pertinentes, incorporar al régimen de Seguro Social a aquellos grupos de trabajadores que juzgue conveniente incorporar y señalará, mediante reglamento, los aportes, las prestaciones y demás modalidades de aseguramiento, que se brindará dentro de los límites establecidos en la presente Ley. □ (lo resaltado es nuestro)

De la lectura del artículo 2, del Decreto Ley N° 14 de 1954, se infiere que todas las personas naturales y jurídicas a nivel nacional, deben acogerse al Régimen de Seguridad Social, al igual que los trabajadores al servicio del Estado, los empleados ocasionales, eventuales y los domésticos.

Aunado a lo anterior, vemos que hace referencia a aquellos Distritos que no se han incorporado al Régimen del Seguro Social, porque a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, todavía no se había implementado esa actividad de seguridad social en esos Distritos.

Por otro lado, le asigna a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, la facultad de adscribirlos al Régimen de la Caja de Seguro Social, en la medida que lo crea necesario.

Lo expuesto nos evidencia que, toda empresa jurídica deberá efectuar los pagos de cuotas obrero patronales a la Caja de Seguro Social, por ende, el Patronato de la Feria Internacional de David no escapa a esta obligación, establecida por Ley.

Atinadamente, el legislador contempló los casos en que se omitieran los pagos de las cuotas obrero patronales, incurriendo en morosidad, confiriéndole a la Caja de Seguro Social la potestad de ejercer la jurisdicción coactiva, para recuperar o hacer efectivo los dineros que se le adeuden, así como los casos en que por culpa del empleador, el trabajador no pudiese hacer efectivo las prestaciones que le corresponden, por riesgo profesional. Las disposiciones legales que los regulan son: el artículo 57, del Decreto Ley N<sup>o</sup> 14 de 1954 y el artículo 42, del Decreto de Gabinete N<sup>o</sup> 68 de 31 de marzo de 1970, que versan así:

#### Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social

Artículo 57: La Caja estará investida de jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deben ingresarle por cualquier concepto.

La jurisdicción coactiva corresponde al Director General de la Caja de Seguro Social, quien podrá delegarla en los funcionarios de la Caja.

Es obligación del Director General iniciar los juicios cuando la mora en el pago de cuotas obrero patronales y recargos, sea de tres (3) meses. En los casos de mora por concepto de obligaciones nacientes de relación diversa de la mencionada en este artículo, es obligación del Director General promover el juicio cuando la mora fuere de seis (6) meses...  (la subraya es nuestra).

#### Decreto Gabinete N<sup>o</sup> 68 de 1970

Artículo 42: Si por culpa u omisión del patrono en la inscripción del trabajador y en el pago de la prima, la Caja no pudiese conceder a un trabajador o a sus beneficiarios las prestaciones a que hubiere podido tener derecho en caso de riesgo profesional, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del patrono, éste será responsable de los perjuicios causados al trabajador o a sus deudos. El monto de las obligaciones a cargo del patrono será determinado por la Caja de Seguro Social y el patrono estará obligado a depositar en ésta la suma correspondiente o a garantizarle su pago en forma satisfactoria dentro de los diez días siguientes al acuerdo emitido por la Caja.

Vencido este término, si el patrono no ha efectuado el depósito de la suma correspondiente o garantizado su pago a satisfacción de la Caja, ésta iniciará el cobro por la jurisdicción coactiva.  ( la subraya es nuestra)

Lo anterior nos demuestra que, la Caja de Seguro Social como garante del derecho a la seguridad de los medios económicos de subsistencia de los individuos, en caso de accidentes de trabajo (V. art. 109 Constitución Nacional), está facultada para iniciar un proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva y hacer efectivo el pago del riesgo profesional, que le correspondía al señor Edgar Gómez (q.e.p.d.); pues, sus beneficiarios no han podido cobrar esas sumas, en concepto de pensión de sobreviviente, porque el Patronato de la Feria Internacional de David no tenía inscrito al señor Gómez, dentro del Régimen de Seguridad Social.

Para abundar un poco más sobre el tema, el artículo 304, del Código de Trabajo estatuye lo siguiente:

Artículo 304: En lo relativo a los trabajadores cubiertos por el régimen obligatorio del Seguro Social, se estará a lo que dispone al respecto la legislación especial que sobre esta materia rige a la caja de Seguro Social.

En cualquier caso en que por mora u omisión del empleador la Caja de Seguro Social no se encuentre obligada a reconocer las prestaciones a que se refiere dicha legislación especial, tales prestaciones correrán íntegramente a cargo del empleador.  (la subraya es nuestra)

Como podemos apreciar de las normas supratranscritas, el hecho que la empresa denominada Patronato de la Feria Internacional de David, no inscribiera al trabajador en el Régimen del Seguro Social, para que éste tuviera derecho a los riesgos profesionales en caso de accidente de trabajo, no significa que los beneficiarios del señor Edgar Gómez (q.e.p.d.), les está vedado hacer efectivo las sumas que dicha empresa debió pagarles, en calidad pensión de sobreviviente, a través de las acciones que ejecute la Caja de Seguro Social, por ser contrario a lo estipulado en el artículo 305, del Código de Trabajo, que a la letra expresa:

Artículo 305: Los trabajadores que no estén cubiertos por el régimen obligatorio del Seguro Social, se regirán por las disposiciones del presente Capítulo.

Siguiendo este mismo orden de ideas, debemos indicar que posterior al análisis de cada una de las disposiciones legales que reglan la materia, pasamos a examinar el expediente que contiene el juicio por cobro coactivo que la Caja de Seguro Social le sigue al Patronato de la Feria Internacional de David, para verificar si en realidad existía o no subordinación jurídica y dependencia económica entre el trabajador fallecido y el incidentista, pudiendo de esta forma determinar, si era dable o no la obligatoriedad del pago de las cuotas obrero patronales, por parte del empleador.

Al indagar los Informes de Planilla, que llevaba la Feria Internacional de David, correspondientes a las quincenas del 13 al 15 de enero de 1993 (Cfr. f. 35), del 16 al 31 de enero de 1993 (Cfr. f. 37), del 1<sup>ra</sup> al 7 de febrero de 1993 (Cfr. f. 38), vemos que el señor Edgar Gómez (q.e.p.d.) estaba clasificado como un trabajador eventual, con un horario de trabajo de ocho (8) horas diarias más las horas extraordinarias, estaba asignado al Pabellón Centroamericano y, estaba contratado para hacer trabajos de soldadura.

Lo anterior nos demuestra que, en efecto, existía una relación obrero patronal bajo subordinación jurídica y dependencia económica, entre el occiso y el Patronato de la Feria Internacional de David; ya que, las sumas que percibía el señor Edgar Gómez (q.e.p.d.) por los trabajos que realizaba en el Patronato de la Feria Internacional de David era su única y principal fuente de ingresos. Además, esta empresa le asignó el Pabellón Centroamericano para que efectuara trabajos de soldadura, bajo un horario de ocho (8) horas diarias, más horas extraordinarias.

De suerte que, si bien, el señor Edgar Gómez (q.e.p.d.) no tenía contrato escrito sino verbal y, sólo trabajó en el Patronato de la Feria Internacional de David, desde el 17 de enero de 1993 hasta el 7 de febrero de 1993 - fecha en que falleció - no significa que, no era un trabajador bajo la dependencia económica y subordinación jurídica del empleador.

Por tanto, el Patronato de la Feria Internacional de David debió inscribir al señor Edgar Gómez (q.e.p.d.), en el régimen de Seguridad Social de la Caja de Seguro Social, para que estuviera amparado, en la eventualidad de un accidente, por riesgos profesionales.

Sobre el tema de la Subordinación Jurídica y la Dependencia Económica, esa Augusta Corporación de Justicia se pronunció en sentencia fechada 16 de junio de 1997, en los siguientes términos:

□...la Sala observa que el artículo 62, literal c), del Decreto Ley N<sup>o</sup> 14 de 1954, Orgánica de la Caja de Seguro Social, define al trabajador como `toda persona natural que preste servicios remunerados en dinero o en especie a un patrono o empleador□; que el artículo 62, del Código de Trabajo, Título II sobre el Contrato de Trabajo, Capítulo I, sobre Formación y Prueba, dispone que el contrato individual de trabajo es el `convenio verbal o escrito mediante el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o ejecutar una obra a favor de otra, bajo la subordinación o dependencia de ésta□; que se entiende por relación de trabajo, `la prestación de un trabajo personal en condiciones de subordinación jurídica y de dependencia económica□; y que ambos producen los mismos efectos y la existencia de la relación de trabajo, los elementos que prueban

la existencia de la relación de trabajo no tienen que constar por escrito ni las normas exigen la existencia de documentos para probar la relación de trabajo; basta con probar la prestación de un trabajo personal en condiciones de subordinación o dependencia económica, hecho que determina la obligación de pagar el salario por parte del empleador.

Adicionalmente, en reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la Sala laboral, ha invocado al referirse a la existencia de la relación de trabajo los artículos 66 y 69 del Código de Trabajo, los cuales disponen que 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 ésta; y que a falta de contrato escrito se presumen ciertos los hechos o circunstancias alegados por el trabajador, presunción que sólo puede destruirse mediante prueba que no admita duda razonable. (Cfr. Sentencias de 26 de febrero de 1993 y 25 de febrero de 1994). □ (el subrayado es de la Corte)

En conclusión, el hecho que el Patronato de la Feria Internacional de David no pagara las cuotas al fallecido, no significa que la Caja de Seguro Social le está vedado el derecho al cobro de las sumas de riesgos profesionales, para que los beneficiarios obtengan una pensión de sobreviviente, conforme lo establece el supratranscrito artículo 42, del Decreto de Gabinete N<sup>o</sup> 68 de 1970; dado que, ha quedado demostrado que existía una

relación obrero patronal entre el señor Gómez y el incidentista, por ende, la empresa debió pagar las cuotas obrero patronales, tal como lo estatuye el supracitado artículo 2, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Además, la Caja de Seguro Social no está ejerciendo la jurisdicción coactiva para el cobro de sumas de dinero a favor de terceros, a contrario sensu, lo que busca es el pago de las cuotas obrero patronales, las cuales fueron omitidas por el incidentista; para luego, conceder la pensión de sobreviviente que le corresponde a los beneficiarios del Señor Edgar Gómez (q.e.p.d.).

Por otro lado, consideramos que lo dispuesto en el artículo 305, del Código de Trabajo, solamente es aplicable a aquellos casos en que no exista una relación laboral con subordinación jurídica y dependencia económica, entre patrono y trabajador; pues, en estos supuestos la ley no exige el pago de las cuotas obrero patronales.

En este mismo sentido esa Honorable Corporación de Justicia, en Sentencia fechada 3 de junio de 1992, se pronunció en su parte medular de la siguiente manera:

□ Esta Sala considera que en efecto se ignoró las disposiciones del Código de Trabajo que aludían al conocimiento privativo por parte de Jueces de Trabajo, en lo concerniente a riesgo profesional, siempre y cuando el trabajador accidentado no esté cubierto por el régimen obligatorio, por tanto prospera el cargo. □ (lo resaltado es nuestro)

Sin embargo, este Fallo de la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no puede ser aplicado en el caso bajo estudio, ya que hemos dejado evidenciado que existía una relación obrero patronal. De manera tal que, el Patronato de la Feria Internacional de David, estaba en la obligación de pagar las cuotas obrero patronales, a favor del señor Gómez, conforme lo establece el artículo 2, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, a pesar de no inscribirlo en el régimen de seguridad social; toda vez que, el mismo es obligatorio para todas las empresas que operen en el territorio nacional.

No obstante, si aplicáramos lo establecido en este artículo 305, del Código de Trabajo, en los casos que el patrono omite pagar las cuotas obrero patronales, nos cuestionamos: □ dónde quedaría lo dispuesto en el artículo 2, del Decreto Ley N<sup>o</sup> 14 de 1954 y el artículo 42, del Decreto de Gabinete N<sup>o</sup> 68 de 1970?, normas éstas que son de orden público e interés social, conforme lo establece los artículos 105 y 109, de nuestra Carta Magna.

En virtud de lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaren no probado el presente incidente de nulidad por falta de jurisdicción, incoado por el Lic. Félix Pérez como representante judicial del Patronato de la Feria Internacional de David.

Pruebas: Aceptamos sólo las presentadas, por ser documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente del juicio ejecutivo por cobro coactivo, que la Caja de Seguro Social (Chiriquí - Bocas del Toro) le sigue al Patronato de la Feria Internacional de David.

Derecho: Negamos el invocado, por el incidentista.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher



Procuradora de la Administración.

AMdeF/11/au

Lic. Manuel A. Bernal H.

Secretario General a.i.

#### Resumen Temático

I. Antecedentes: El Licdo. Félix Pérez en representación del Patronato de la Feria Internacional de David, presentó incidente de nulidad por falta de competencia ante la sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, porque considera que la Caja de Seguro Social no puede constituirse en agente de cobro de terceros, ni puede ejercer la Jurisdicción Coactiva para cobrar deudas de terceras personas; puesto que, la Caja de Seguro Social nada más está facultada para ejercer la Jurisdicción Coactiva, en el caso que se le adeude sumas en concepto de cuotas obrero patronales. De suerte que, los beneficiarios del señor Edgar Gómez deben concurrir ante la Jurisdicción Laboral, para hacer efectivo el cobro de las prestaciones laborales por el accidente de trabajo sufrido por éste, y no mediante un proceso ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, presentado por la Caja de Seguro Social a favor de terceros.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración: Al analizar el caso sub júdice, observamos que los artículos 1, 2, y 57 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social regulan la obligatoriedad del pago de cuotas, así como el cobro por jurisdicción coactiva. Del examen de esas disposiciones legales, pudimos llegar a la conclusión que la empresa denominada Patronato de la Feria Internacional de David, tenía la obligación de pagar las cuotas obrero patronales al trabajador fallecido, para que pudiera estar amparado por el beneficio de riesgos profesionales. Por tanto, el hecho que la misma no inscribiera al trabajador en el Régimen del Seguro Social, no significa que los beneficiarios del señor Edgar Gómez (q.e.p.d.), les está vedado hacer efectivo las sumas que dicha empresa debió pagarles, en calidad pensión de sobreviviente, a través de las acciones que ejecute la Caja de Seguro Social, por ser contrario a lo estipulado en el artículo 305, del Código de Trabajo.

Posteriormente, analizamos el expediente que contiene el juicio por cobro coactivo que la Caja de Seguro Social le sigue al Patronato de la Feria Internacional de David, para verificar si en realidad existía o no subordinación jurídica y dependencia económica entre el trabajador fallecido y el incidentista, pudiendo de esta forma determinar, si era dable o no la obligatoriedad del pago de las cuotas obrero patronales, por parte del empleador.

Lo anterior nos llevó a concluir que, el hecho que el Patronato de la Feria Internacional de David no pagara las cuotas al fallecido, no significa que la Caja de Seguro Social no puede cobrar de la sumas que la referida empresa debió pagarle al señor Gómez por riesgos profesionales, para

que los beneficiarios obtengan una pensión de sobreviviente, conforme lo establece el supratranscrito artículo 42, del Decreto de Gabinete N° 68 de 1970; dado que, ha quedado demostrado que existía una relación obrero patronal entre el señor Gómez y el incidentista, por ende, la empresa debió abonar las cuotas obrero patronales, tal como lo estatuye el supracitado artículo 2, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Por otro lado, consideramos que lo dispuesto en el artículo 305, del Código de Trabajo, solamente es aplicable a aquellos casos en que no exista una relación laboral de subordinación jurídica y de dependencia económica, entre patrono y trabajador; pues, en estos supuestos la ley no exige el pago de la cuotas obrero patronales.

No obstante, si aplicáramos lo establecido en este artículo 305, del Código de Trabajo, en los casos que el patrono omite pagar las cuotas obrero patronales, nos cuestionamos:  dónde quedaría lo dispuesto en el artículo 2, del Decreto Ley N° 14 de 1954 y el artículo 42, del Decreto de Gabinete N° 68 de 1970?, normas éstas que son de orden público e interés social, conforme lo establece los artículos 105 y 109, de nuestra Carta Magna.

Sentencia: 16 junio de 1997. Sala Tercera, C.S.J. (Dependencia Económica y Subordinación Jurídica)