

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 168

Panamá, 17 de marzo de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Contestación de la
demanda.**

La firma forense Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados, en representación de **Jorge Azcárraga Espino**, para que se declare parcialmente nula, por ilegal, la liquidación de pago de 12 de enero de 2007, expedida por el **Banco Nacional de Panamá**, sus 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.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto se niega.

Tercero: No es un hecho como se expresa; por tanto se niega.

Cuarto: No es un hecho como se expresa; por tanto se niega.

Quinto: No es un hecho como se expresa; por tanto se niega.

Sexto: Es un hecho; por tanto se acepta (Cfr. fs. 3-4 del expediente judicial).

Séptimo: Es un hecho; por tanto se acepta (fs. f. 5 del expediente judicial).

Octavo: Es un hecho; por tanto se acepta (Cfr. reverso de foja 4 del expediente judicial).

Noveno: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto se niega.

Undécimo: No es un hecho; por tanto se niega.

Duodécimo: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto se niega.

Décimo Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo Primero: No es un hecho; por tanto se niega.

II. Disposiciones legales que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

La parte actora aduce la violación directa, por omisión, los numerales 2 y 12 del artículo 1, y de los artículos 3 y 92 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, "Orgánica de la

Caja de Seguro Social"; de igual manera, señala la violación directa, por indebida aplicación, del artículo 91 de la misma excerpta legal, según los conceptos expuestos respectivamente, a fojas 19, 20, 21 y 22 del expediente judicial.

Por otra parte, la actora, tal como se observa, respectivamente, a fojas 22-23 y 25 del expediente judicial, aduce la violación directa, por omisión, de los numerales 1, 2, 3 y 5 del literal j del artículo 701 y el artículo 708 del Código Fiscal, conforme fueron modificados por los artículos 18 y 19 de la ley 6 de 2 de febrero de 2005. De igual alega, sustentó la supuesta violación directa, por indebida aplicación, del artículo 700 del Código Judicial, conforme fue modificado por el artículo 17 de la misma Ley.

Por último, argumentó la supuesta infracción por omisión, del artículo 48 de la ley 38 de 2000, según lo expresado a fojas 25-28 del expediente judicial.

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Al analizar las constancias procesales, advertimos que la acción contencioso administrativa que nos ocupa pretende obtener la declaratoria de nulidad parcial, por ilegal, de la liquidación de fecha 12 de enero de 2007, emitida por el Banco Nacional de Panamá a nombre de Jorge Azcárraga Espino, con motivo del bono de antigüedad, por terminación de su relación laboral por jubilación, que éste estaba llamado a recibir conforme lo previsto en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006, orgánica de esa institución bancaria oficial.

En lo que respecta a la supuesta infracción del numeral 2 del artículo 1 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, este Despacho advierte que el demandante cita de manera equívoca dicho numeral, pues no transcribe su contenido tal cual aparece en la citada ley; no obstante, de la explicación del concepto de infracción se infiere que la misma hace referencia al numeral 11 que define el concepto de empleado.

En lo que respecta particularmente a la supuesta infracción de los numerales 11 y 12 del artículo 1 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, este Despacho considera que lo argumentado por el demandante no resulta conforme a Derecho, toda vez que los conceptos de empleado y empleador definidos en dichos numerales, fueron observados al momento de emitirse la resolución demandada, considerando la condición de funcionario público que mantenía el hoy demandante como servidor del Banco Nacional de Panamá. También resulta evidente que al emitir la liquidación cuya nulidad parcial se demanda, la entidad bancaria aplicó el artículo 91 de la ley 51 de 2005, que dispone la obligación de pagar la cuota obrero patronal sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado, entendiéndose el salario, como toda remuneración sin excepción, que reciban los empleados de sus empleadores como retribución de servicios o con ocasión de estos, incluyéndose las bonificaciones.

A juicio de esta Procuraduría, la entidad demandada aplicó de manera acertada la norma en cuestión, pues el bono de antigüedad establecido en el ya citado decreto ley 4 de 2006, constituye un beneficio del cual gozan los funcionarios

del Banco Nacional; es una remuneración que se reconoce en ocasión de los servicios prestados a la entidad bancaria por espacio de 15 años y una vez se produzca el cese de funciones al acogerse a una pensión de vejez o de invalidez absoluta.

Sobre la doble tributación alegada por la actora, este Despacho es del criterio que dicho concepto no guarda relación con el régimen de seguridad social. En este sentido, vale la pena aclarar que el salario percibido por el demandante sólo se utilizó como base para el cálculo del beneficio reconocido, aunque, sin lugar a dudas, este viene a constituir una suma adicional que recibe el empleado al servicio de la entidad bancaria al concurrir las condiciones previstas en el decreto en el decreto ley 4 de 2006.

Por otra parte, esta Procuraduría advierte que aunque la apoderada judicial de la parte actora de manera genérica hace referencia a la supuesta infracción del artículo 3 de la ley 51 de 2005, transcribe únicamente el contenido del numeral 6 de dicha norma, que establece la equidad como uno de los principios rectores de la seguridad social, con el fin de sustentar un supuesto trato discriminatorio en perjuicio de Jorge Azcárraga. Respecto a ello, advertimos que no se ha producido la alegada infracción del numeral en mención, pues resulta claro que no existe trato discriminatorio alguno en su contra, sino que éste pretende que al elaborarse la liquidación correspondiente a la bonificación especial por el cese de su relación laboral, el empleador omite hacer el descuento de la cuota de seguro social y que, en consecuencia, el bono de antigüedad reciba el mismo

tratamiento que el dado por ley a otros trabajadores de los sectores público y privado que reciben un beneficio monetario único y final por causa de la culminación de labores por jubilación.

A la luz de nuestra legislación patria, resulta claro y evidente que los supuestos beneficios aducidos por el actor no pueden ser aplicados a los servidores del Banco Nacional de Panamá, como entidad autónoma del Estado, ya que estos trabajadores en sus relaciones con la Administración Pública están sometidos a las disposiciones que sobre la materia contienen el decreto ley 4 del 2006, el Código Administrativo y la ley 9 de 1994.

De igual manera, disentimos de lo argumentado por el demandante en torno a la infracción del artículo 92 de la ley 51 de 2005, por cuanto dicha disposición tampoco resulta aplicable al caso que ocupa nuestra atención, ya que el bono de antigüedad que fue reconocido a favor de Jorge Azcárraga Espino como servidor público del Banco Nacional de Panamá, se sustenta en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006, norma que establece los elementos esenciales para su otorgamiento; entre ellos, un mínimo de quince años de servicios prestados a la entidad estatal y que se produzca el cese de funciones por pensión de vejez o invalidez absoluta. En cambio, la prima de antigüedad es un concepto originado en las relaciones laborales regidas por el Código de Trabajo, que consiste en un derecho que adquiere el trabajador desde el inicio de una relación laboral de carácter indefinido y se hace efectivo una vez terminada dicha relación,

independientemente del motivo que la cause, conforme lo dispone el artículo 224 del Código de Trabajo.

En torno a los beneficios de los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, a los cuales recurre el demandante como argumento para sustentar su pretensión, creemos pertinente indicar que dicha entidad está sujeta a un régimen laboral excepcional establecido tanto en la Constitución Política de la República (artículo 322) como en la ley orgánica de dicha autoridad; instrumentos en los cuales se les concede a estos trabajadores, a través del plan general de empleo de la institución, condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. En razón de ello, no es posible equiparar los derechos laborales consagrados en favor de estos últimos a la situación de los funcionarios del Banco Nacional de Panamá, por encontrarse los mismos sometidos a regulaciones laborales completamente distintas.

Igual criterio nos merece lo expresado por la parte actora respecto al derecho de indemnización que reconoce el artículo 61 de la ley 51 de 2005 al servidor de la Caja de Seguro Social que se vea afectado por reducción de la fuerza laboral de la institución, por tratarse ésta de una norma de carácter excepcional, en la cual se introdujo un párrafo transitorio que concedía un derecho a favor de aquellos funcionarios con veinticinco años de servicio que tuviesen sesenta años o más, en el caso de las mujeres, y sesenta y cinco años o más, en el caso de los hombres, y que renunciaran a su cargo dentro de los noventa días siguientes

a la entrada en vigencia de la citada ley; lo que permite advertir, sin mayor complicación, la diferencia que existe entre el bono de antigüedad que es un beneficio permanente, y esta última indemnización solo aplicable a los servidores de la Caja de Seguro Social y que es de carácter transitorio.

En lo que cabe a la supuesta infracción del artículo 700, del literal j del artículo 701 y del artículo 708 del Código Fiscal, este Despacho considera conveniente avocarse al análisis conjunto de estas normas, señalando en tal sentido que discrepamos de los argumentos exteriorizados por la parte actora en relación a la supuesta infracción de la primera de las normas citadas, el artículo 700 del Código Fiscal, toda vez que al pretender sustentar sus argumentos en la legislación fiscal, el actor, de manera errónea insiste en arribar a las mismas conclusiones sobre la situación laboral de Jorge Azcárraga Espino, las cuales han sido objeto de un detenido análisis por esta Procuraduría.

Debe concluirse entonces, que al constituir el bono de antigüedad una bonificación que recibe por mandato el funcionario público del Banco Nacional de Panamá, su importe constituye renta gravable de acuerdo con los conceptos establecidos en los artículos 694, 695, 696 y 700 del Código Fiscal. Ello es así, por cuanto este bono de antigüedad, como se ha reiterado, emana del decreto ley 4 de 2006 y no puede ser asimilado a los conceptos de preaviso, prima de antigüedad, indemnización, bonificación y demás beneficios contenidos en los artículos 701 y 708 del Código Fiscal, que tienen su origen en convenciones colectivas o contratos

individuales de trabajo, puesto que no es jurídicamente factible equiparar un contrato individual de trabajo, regido por la legislación laboral contenida en el Código de Trabajo, con una relación de trabajo originada en un decreto de nombramiento o un resuelto de personal, regida por normas propias de la Administración Pública, de tal suerte que, a nuestro criterio, carecen de sustento jurídico las supuestas infracciones a las referidas normas fiscales formuladas por el demandante.

Por último, y contrario a lo señalado por la parte demandante, en cuanto al hecho que la liquidación del bono de antigüedad que debía recibir el actor fue elaborada sin que mediara una decisión que le sirviera de sustento jurídico, estimamos que a la luz de las consideraciones y planteamientos legales previamente expuestos resulta incuestionable la elaboración de este documento obedece a la ejecución de un mandato contenido en el decreto ley 4 de 2006, que prevé el otorgamiento de tal prestación a favor de empleados de la institución bancaria que, al término de la relación de trabajo por motivos de jubilación, reúnan los requisitos previstos por la norma; de allí que su confección no requería de un acto administrativo previo que la autorizara. Por tanto, los argumentos expresados por la demandante en torno a la presunta violación del artículo 48 de la ley 38 de 2000, carece de fundamento.

En mérito de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal, se sirva declarar que NO ES ILEGAL el acta de liquidación de 12 de enero de

2007, mediante la cual se establece el monto neto de la bonificación por antigüedad por terminación de la relación de trabajo, que debe percibir Jorge Azcárraga Espino con motivo del cese de su relación de trabajo con el Banco Nacional de Panamá y, por tanto, se desestimen las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas: Se aduce el expediente administrativo relacionado con este proceso, cuyo original reposa en el Banco Nacional de Panamá.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/1084/iv