

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 169

Panamá, 17 de marzo de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

La firma forense Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados en representación de **Rosa María Vásquez**, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la liquidación de pago del 11 de agosto de 2006, emitida por el Departamento de Personal del **Banco Nacional de Panamá**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la
demanda.**

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: Es cierto; por tanto, se acepta.

Segundo: Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

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

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

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

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

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 5 y 6 del expediente judicial).

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

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

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

Undécimo: Es cierto; por tanto, se acepta.

Duodécimo: No es cierto; 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.

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

La apoderada judicial de la demandante señala que el acto administrativo demandado infringe los siguientes artículos.

A. Los numerales 2 y 12 del artículo 1, y los artículos 3, 91, y 92 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 "Orgánica de la Caja de Seguro Social".

B. El artículo 700, los numerales 1,2,3, y 5 del literal j del artículo 701, y el literal y del artículo 708 del Código Fiscal, conforme fueron modificados por los

artículos 17, 18 y 19 de la ley 6 de 2 de febrero de 2005 respectivamente.

C. El artículo 48 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales".

Los conceptos de infracción aducidos por la apoderada judicial de la parte actora son consultables de fojas 18 a 27 del expediente judicial.

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

La acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la liquidación de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por el Banco Nacional de Panamá a nombre de Rosa Vásquez, con el objeto de establecer el monto a recibir por ésta con motivo de la entrega del bono de antigüedad que debía percibir en virtud de haberse acogido a una pensión de vejez, luego de haber laborado en la entidad bancaria por espacio de treinta y nueve (39) años.

Respecto a la supuesta violación del numeral 2 del artículo 1 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, este Despacho advierte que la demandante de manera equívoca cita como infringido 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.

Ahora bien, respecto a la supuesta violación de los numerales 11 y 12 del artículo 1 la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, este Despacho considera que lo argumentado por la parte demandante carece de sustento jurídico, habida cuenta que los conceptos empleado y empleador incluidos en el glosario que constituye el contenido de este artículo, sí fueron aplicados al considerar la situación de Rosa María Vásquez como servidora pública (empleada) al servicio del Banco Nacional de Panamá, afiliada al régimen de la Caja de Seguro Social. Ello es así, puesto que dicha entidad bancaria al emitir la liquidación cuya nulidad se demanda, se limitó a aplicar el artículo 91 de la citada ley 51 de 2005, referente a la obligación que corre a cargo de ambos, empleado y empleador, en el sentido de pagar la cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social sobre los salarios que deben ser pagados por el empleador y son devengados por el empleado.

Tampoco estimamos que se haya producido la violación del artículo 91 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, conforme lo indica la demandante, por cuanto dicha norma precisamente impone la obligación de pagar la cuota obrero patronal sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado; considerado 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, en el caso bajo examen, la entidad demandada aplicó en forma correcta dicha norma, pues el bono de antigüedad establecido en el decreto ley 4 de

2006, beneficio del cual gozan los funcionarios del Banco Nacional, es una remuneración que responde a los servicios prestados a la entidad bancaria por espacio de 15 años y se adquiere el derecho a ella una vez se produzca el cese de funciones por motivos de acogerse éstos a una pensión de vejez o de invalidez absoluta.

Sobre la doble tributación alegada por la actora, esta Procuraduría 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 la demandante sólo se utilizó como base para el cálculo del beneficio reconocido; aunque, sin lugar a dudas, éste viene a constituir un beneficio adicional que recibe el empleado al servicio de la entidad bancaria al concurrir las condiciones previstas en el decreto ley 4 de 2006.

En lo referente a la infracción del artículo 92 de la ley 51 de 2005, también disentimos de los argumentos expresados por la parte actora, por cuanto la citada disposición no resulta aplicable al caso que ahora ocupa nuestra atención, ya que el bono de antigüedad que fue reconocido a favor de Rosa María Vásquez, como servidora pública del Banco Nacional de Panamá, se sustenta en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006 que establece los elementos esenciales para su otorgamiento, a saber: 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 la relación laboral de carácter indefinido con un empleador 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 cuales gozan los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, y a los que recurre la demandante como argumento en sustento de 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 su ley orgánica; 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 que laboran en el Banco Nacional de Panamá, por estar sometidos los mismos a regulaciones laborales distintas.

Igual criterio nos merece la referencia que hace la 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 el 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; condiciones que permiten advertir claramente la diferencia entre el bono de antigüedad que es un beneficio permanente y esta indemnización de carácter transitorio.

Así mismo, esta Procuraduría advierte que la apoderada judicial de la parte actora hace referencia de manera genérica a la supuesta infracción del artículo 3 de la ley 51 de 2005, no obstante, transcribe únicamente el contenido del numeral 6 de dicha norma que establece la equidad como uno de los principios rectores de la seguridad social para sustentar un supuesto trato discriminatorio hacia su persona que no se ha producido, pues resulta claro que lo pretendido por la demandante es que de la liquidación correspondiente a la bonificación especial que recibió con motivo del cese de la relación laboral, el empleador, en este caso el Banco Nacional de Panamá, omita el descuento de la cuota de seguro social y que, en consecuencia, el referido bono de antigüedad reciba el mismo tratamiento que otros beneficios reservados a trabajadores amparados por el Código de Trabajo o leyes especiales. En opinión de esta Procuraduría, tales normas no pueden ser aplicadas 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 contenidas en el decreto ley 4 del 2006, el Código Administrativo y la ley 9 de 1994.

Al respecto de la supuesta infracción del artículo 700, de los numerales 1,2,3 y 5 del literal j del artículo 701 y del literal y del artículo 708 del Código Fiscal, esta Procuraduría considera conveniente avocarse al análisis conjunto de estas normas.

Este Despacho discrepa de los argumentos exteriorizados por la demandante con relación a la aducida infracción del artículo 700 del Código Fiscal, habida cuenta que al abordar este aspecto, de manera errónea igualmente arriba a las mismas conclusiones sobre su situación laboral que ya han sido objeto de un detenido análisis.

Lo claro y concluyente es que al ser el bono de antigüedad una bonificación que recibe el funcionario público del Banco Nacional de Panamá por mandato expreso de la Ley, su importe constituye una renta gravable de acuerdo con los conceptos establecidos en los artículos 694, 695,696 y 700 del Código Fiscal. Ello es así, por cuanto el 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 factible equiparar un contrato individual de trabajo, regido por la legislación laboral contenida en el Código de Trabajo, a un decreto de nombramiento, figura propia de la administración

pública, de tal suerte que, a nuestro criterio, carecen de sustento jurídico las infracciones a las referidas normas fiscales formuladas por la demandante.

Finalmente y contrario a lo señalado por la parte demandante en el sentido que la liquidación del bono de antigüedad que debía percibir Rosa María Vásquez fue elaborada sin que mediara una decisión que le sirviera como fundamento jurídico, resulta incuestionable el hecho que tal liquidación 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 la elaboración de la liquidación pertinente no requería de un acto administrativo previo que la autorizara.

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 11 de agosto de 2006, mediante la cual se establece el monto neto de la bonificación por antigüedad por terminación de la relación de trabajo, que debe percibir Rosa María Vásquez, con motivo de haberse acogido a su pensión de vejez luego de su relación laboral con el Banco Nacional de Panamá, y, por tanto, se desestimen las pretensiones de la 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/1062/1281/iv