

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 210

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 2 de abril de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

La firma forense Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados, en representación de **Jorge Juárez**, para que se declare parcialmente nula, por ilegal, la liquidación de pago de 11 de abril de 2008, expedida por el **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: 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: 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: 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.

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 (Cfr. f. 18), y de los artículos 3 (Cfr. f. 21) y 92 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, "Orgánica de la Caja de Seguro Social" (Cfr. f. 20); de igual manera, señala la violación directa, por indebida aplicación, del artículo 91 de la misma excerpta legal, según los conceptos expuestos a foja 19 del expediente judicial.

Igualmente, tal como se observa, respectivamente, a fojas 22-23 y 25 del expediente judicial, el demandante

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 manera invoca la supuesta violación directa, por indebida aplicación, del artículo 700 del Código Judicial (Cfr. f. 23), conforme fue modificado por el artículo 17 de la citada ley 6 de 2005.

Por último, argumenta la supuesta infracción, por omisión, del artículo 48 de la ley 38 de 2000, según lo expresado a fojas 24-26 del expediente judicial.

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

El objeto de la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención es la obtención de la declaratoria de nulidad parcial, por ilegal, de la liquidación emitida por el Banco Nacional de Panamá, el 11 de abril de 2006, a nombre de Jorge Juárez, con motivo del bono de antigüedad, por terminación de su relación laboral por jubilación, que éste debía recibir en atención a lo previsto en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006, orgánica de esa institución bancaria oficial.

Según la apoderada judicial de la parte actora, se ha verificado la supuesta violación de los numerales 2 y 12 del artículo 1 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, sin embargo, esta Procuraduría estima que los argumentos expuestos en este sentido, carecen de sustento, por cuanto los conceptos de empleado y empleador definidos en dichos

numerales, fueron observados al momento de emitirse la liquidación demandada, considerándose en la misma, la condición de funcionario público que mantenía Jorge Suárez como servidor del Banco Nacional de Panamá. Es evidente que al emitir la liquidación cuya nulidad parcial se demanda, fue aplicado en debida forma el artículo 91 de la ley 51 de 2005, el cual establece claramente 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, el Banco Nacional de Panamá aplicó en forma acertada la referida norma, toda vez que 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 y que es reconocido debido a los servicios prestados a la entidad bancaria por espacio de 15 años y una vez se produzca el cese de funciones por acogerse el funcionario a una pensión de vejez o de invalidez absoluta.

Por otra parte, este Despacho es del criterio que no ha concurrido la supuesta doble tributación alegada por la actora, por cuanto dicho concepto no guarda relación con el régimen de seguridad social. En torno a ello, aclaramos que el salario percibido por el demandante, sólo fue utilizado como base para el cálculo del beneficio reconocido, aunque, como es evidente, éste viene a constituir una suma adicional

que recibe el empleado al servicio de la entidad bancaria al concurrir las condiciones previstas en el decreto ley 4 de 2006.

Por otra parte, observamos que aunque la apoderada judicial de la parte actora hace referencia genérica a la supuesta infracción del artículo 3 de la ley 51 de 2005, sólo realiza la transcripción de su numeral 6 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 su representado. En relación con este cargo de infracción, advertimos que no se ha producido, pues resulta sencillo concluir que no existe trato discriminatorio alguno contra Jorge Juárez, sino que se pretende que al elaborarse la liquidación correspondiente a la bonificación especial producto del cese de su relación laboral, el empleador omita 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, quienes reciben un beneficio monetario único y final, al culminar sus labores por jubilación.

Atendiendo a lo normado en nuestra legislación, puede concluirse sin lugar a dudas, que los supuestos beneficios aducidos en la demanda no pueden aplicarse 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.

Por otra parte, no compartimos el criterio expresado por el demandante en torno a la supuesta violación del artículo 92 de la ley 51 de 2005, toda vez que dicha disposición tampoco resulta aplicable al caso, porque el bono de antigüedad que fue reconocido a favor de Jorge Juárez, está sustentado jurídicamente en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006, norma que establece los elementos esenciales para su otorgamiento; a saber, un mínimo de quince años de servicios prestados al Banco Nacional de Panamá y que se produzca el cese de funciones por pensión de vejez o invalidez absoluta. En cambio, la prima de antigüedad a la que hace mención el numeral 3 de la norma que se dice infringida, es un concepto que se origina en las relaciones laborales regidas por el Código de Trabajo y no es más que un derecho que el trabajador adquiere desde el inicio de una relación laboral de carácter indefinido y se hace efectivo una vez terminada ésta, sin importar el motivo que la cause, conforme lo dispone el artículo 224 del Código de Trabajo.

Sobre el supuesto trato discriminatorio dado al actor, tanto en materia de seguridad social como a la imposición gravosa de tributos fiscales, respecto a los beneficios reconocidos a los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, a los cuales recurre el demandante como argumento para sustentar su pretensión, es importante resaltar el régimen laboral excepcional al cual se encuentra sujeta dicha entidad autónoma de Derecho Público, tal como lo establece el

artículo 322 de la Constitución Política de la República y la ley orgánica que la rige. Tales instrumentos conceden a los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, a través del plan general de empleo de la institución, condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. Debido a 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 este 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 contemplado por el decreto ley 4 de 2006, que es un beneficio instituido en forma permanente, y esta última indemnización, sólo aplicable a los servidores de la Caja de Seguro Social y que es de carácter transitorio.

En lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 700, del literal j del artículo 701 y del artículo 708 del Código Fiscal, este Despacho considera conveniente abocarse al análisis conjunto de las citadas normas, pues la parte actora insiste en arribar de manera errada, a las mismas conclusiones sobre la situación laboral de su representado, las cuales han sido objeto de un detenido análisis por esta Procuraduría en líneas anteriores; razón por la cual concluimos que al constituir el bono de antigüedad una bonificación que recibe el funcionario público del Banco Nacional de Panamá, por mandato legal, su importe constituye renta gravable según los conceptos establecidos en los artículos 694, 695, 696 y 700 del Código Fiscal. Ello es así, por cuanto este bono de antigüedad, como bien lo hemos reiterado, emana del decreto ley 4 de 2006 y no es posible asimilarlo a los conceptos de preaviso, prima de antigüedad, indemnización, bonificación y demás beneficios establecidos en los artículos 701 y 708 del Código Fiscal, originados en convenciones colectivas o contratos individuales de trabajo, pues no resulta 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 parecer, carecen de sustento jurídico los argumentos que pretenden sustentar las supuestas infracciones en relación con las referidas normas fiscales.

Finalmente, 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 que 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 11 de abril 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 Jorge Juárez 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/mcs