

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 228

Panamá, 7 de Abril de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Contestación de la
demanda.**

Propuesto por la firma Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados, en representación de **Luis Alberto Achurra**, para que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la liquidación de pago de 25 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: 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 cierto como se expresa; por tanto se niega.

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

Sexto: Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. de foja 3 a 5 del expediente judicial).

Séptimo: Es cierto; por tanto se acepta. (Cfr. foja 6 Y 7 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 cierto; 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 parte actora aduce la supuesta infracción de los siguientes artículos:

A. Los numerales 2 y 12 del artículo 1, y los artículos 3 y 92 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, de manera directa por omisión.

B. El artículo 91 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005 por indebida aplicación.

C. El artículo 700 del Código Fiscal, tal como fue modificado por el artículo 17 de la ley 6 de 2005, por indebida aplicación.

D. 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 18 y 19 de la ley 6 de 2 de febrero de 2005 respectivamente, de forma directa por omisión.

E. El artículo 48 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, de manera directa por omisión.

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

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, en torno a la supuesta infracción de los numerales 11 y 12 del artículo 1 de la ley 51 de 2005, consideramos que lo argumentado por la parte actora carece de sustento jurídico, habida cuenta que los conceptos empleado y empleador incluidos en el glosario de esta disposición si fueron aplicados al considerar la situación de

Luis Alberto Achurra como servidor público al servicio del Banco Nacional de Panamá, puesto que dicha entidad bancaria al emitir la liquidación cuya nulidad se demanda, aplicó el artículo 91 de la citada 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.

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 el demandante es que de la liquidación correspondiente a la bonificación especial producto 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.

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, el Banco Nacional de Panamá aplicó de manera acertada 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 se produce en ocasión de los servicios prestados a la entidad bancaria por espacio de 15 años y 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 parte 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 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 violación del artículo 92 de la ley 51 de 2005, también disentimos de los argumentos exteriorizados por la parte actora, por cuanto la citada disposición no resulta aplicable al caso que ocupa nuestra atención, ya que el bono de antigüedad que fue reconocido a favor de Luis Alberto Achurra como servidor público 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 el 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 el apoderado judicial de 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; condiciones que permiten advertir claramente la diferencia entre el bono de antigüedad, que es un beneficio permanente y esta última indemnización sólo aplicable a los servidores de la Caja de Seguro Social, que es de carácter transitorio.

Al respecto de la supuesta infracción del artículo 700, del literal j del artículo 701 y del literal **y** del artículo 708 del Código Fiscal, esta Procuraduría considera conveniente abocarse al análisis conjunto de estas normas, pues la parte actora de manera errónea arriba a las mismas

conclusiones sobre su situación laboral que ya han sido objeto de un detenido análisis, cuando 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 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, carece de fundamento lo alegado por el demandante respecto a la supuesta infracción a las referidas normas fiscales.

Finalmente y contrario a lo señalado por la demandante en el sentido que la liquidación del bono de antigüedad que debía percibir Luis Achurra 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 25 de enero de 2007, mediante la cual se establece el monto neto a recibir de la bonificación por antigüedad por terminación de la relación de trabajo, que debe percibir Luis Alberto Achurra, con motivo del cese de su relación de trabajo 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/1281/iv