

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 343

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN
Proceso Contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.

Panamá, 29 de abril de 2008

Contestación de la
Demanda.

Propuesta por la firma forense Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados, en representación de **Elia María Añino**, para que se declare nula, por ilegal, la liquidación del 13 de marzo de 2006, emitida por el **Banco Nacional de Panamá**, los 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; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (fojas 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.

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

Décimo Segundo: 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 que el acta de liquidación de 13 de marzo de 2006, expedida por el Banco Nacional de Panamá, mediante la cual se le deduce o descuenta del bono de antigüedad reconocido en razón de la terminación de labores por jubilación emitido a favor de Elia María Añino, la suma de setecientos ochenta y seis balboas con treinta y cuatro centésimos (B/.786.34), en concepto de cuota obrero patronal del seguro social, y la cantidad de mil cuatrocientos cuarenta y cuatro balboas con noventa y nueve centésimos (B/.1,444.99), en concepto de impuesto sobre la renta, viola las siguientes normas:

1. Los numerales 2 y 12 del artículo 1; y los artículos 3 y 92 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, "Orgánica de la Caja de Seguro Social", de forma directa, por omisión, y el artículo 91 de la misma excerpta legal, este último de forma directa, por indebida aplicación, según los conceptos

expuestos respectivamente, de fojas 17 a 20 del expediente judicial.

2. 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 forma directa, por omisión; al igual que el artículo 700 de la misma excerpta legal, conforme fue modificado por el artículo 17 de la citada ley 6 de 2005, de forma directa, por indebida aplicación tal como se expone de fojas 20 a 23 del expediente judicial.

3. El artículo 48 de la ley 38 de 2000, por omisión, según lo expresado a fojas 23 a 25 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 13 de marzo de 2006, emitida por el Banco Nacional de Panamá a nombre de Elia María Añino Agrasal, con motivo de la expedición del bono de antigüedad, por terminación de su relación laboral por jubilación, que ésta estaba llamada a recibir conforme lo previsto en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006, orgánica de esa institución bancaria oficial.

Este Despacho considera que los argumentos expuestos por la demandante en torno a la supuesta infracción de los numerales 2 y 12 del artículo 1 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, carecen de sustento jurídico, toda vez que los conceptos de empleado y empleador definidos en los referidos numerales fueron observados por la entidad demandada al momento de emitirse la liquidación objeto de este proceso, considerándose en la misma la condición de

funcionaria pública que mantenía la hoy demandante como servidora del Banco Nacional de Panamá.

Resulta evidente además, que contrario a lo aducido por la parte actora, 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 éstos, incluyéndose las bonificaciones.

A juicio de esta Procuraduría, el Banco Nacional de Panamá aplicó en forma 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 por acogerse el funcionario a una pensión de vejez o de invalidez absoluta.

Por otra parte, esta Procuraduría es del criterio que el concepto expuesto por la parte actora en torno a la concurrencia de una doble tributación no guarda relación con el régimen de seguridad social. En este orden de ideas, resulta preciso 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 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.

En lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 3 de la ley 51 de 2005, observamos que aunque la apoderada judicial de la parte actora hace referencia de manera genérica a la supuesta infracción de esa norma, transcribe únicamente el contenido de su numeral 6, mismo que hace alusión específica a la equidad como uno de los principios rectores de la seguridad social. En relación con este cargo de infracción, advertimos que el mismo no se ha producido, pues resulta claro que no existe trato discriminatorio alguno en contra de la demandante, sino que ésta 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, que reciben un beneficio monetario único y final por causa de la culminación de labores por jubilación.

En opinión de este Despacho, bajo ningún concepto es posible aplicar a los servidores del Banco Nacional los supuestos beneficios aducidos por la parte actora, por cuanto estos trabajadores en su relación 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.

En torno a la supuesta violación del artículo 92 de la ley 51 de 2005, disentimos de lo argumentado por la demandante, ya que la referida disposición tampoco resulta aplicable al caso que ocupa nuestra atención, puesto que el bono de antigüedad que fue reconocido a favor de Elia María Añino Agrasal, como servidora pública 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 15 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 a la que hace mención el numeral 3 de la norma que se dice infringida, 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 cuanto al supuesto trato discriminatorio dado a la actora en materia de seguridad social, y en materia de imposición de tributos fiscales, frente al dispensado a los trabajadores del sector privado, la Autoridad del Canal de Panamá y la Caja de Seguro Social, estimamos pertinente indicar que en el caso particular de la Autoridad del Canal de Panamá, dicha entidad autónoma estatal 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 reconoce a sus 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 este derecho a favor de aquellos funcionarios con 25 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 estas normas, pues la parte actora insiste, de manera errada, en arribar a las mismas conclusiones sobre la situación laboral de Elia María Añino Agrasal, las cuales han sido objeto de un previo y detenido análisis de este Despacho; razón por la cual concluimos, que al constituir el bono de antigüedad una bonificación que recibe por mandato legal 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 carecen de sustento jurídico las supuestas infracciones formuladas por la demandante en relación con las referidas normas fiscales.

Contrario a lo señalado por la parte demandante en relación al hecho que la liquidación del bono de antigüedad que debía recibir la actora 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 el apoderado judicial de la demandante en torno a la presunta violación del artículo 48 de la ley 38 de 2000 carecen 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 13 de marzo 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 Elia María Añino Agrasal 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/1085/iv