

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 483

Panamá, 16 de junio de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

Propuesto por la firma Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados, en representación de **Francisco Vásquez Quintero**, para que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en 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.

**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 44 del expediente judicial).

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

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 49 y 51 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Décimo Primero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Décimo Segundo: No es cierto como se expresa; 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.

Vigésimo Segundo: No es cierto; por tanto, se niega.

Vigésimo Tercero: 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 las siguientes disposiciones legales:

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.

La explicación relativa a los conceptos de infracción, resulta visible de fojas 29 a 38 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 ilegalidad de la liquidación de fecha 12 de enero de 2007, emitida por el Banco Nacional de Panamá a nombre de Francisco Vásquez Quintero, 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 violación de los numerales 2 y 12 del artículo 1 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, este Despacho observa, que el actor confunde el texto del numeral 2 con el del numeral 11 del citado artículo; no obstante de la explicación del concepto de infracción se infiere que el mismo hace referencia a este último, que precisamente es el que define el concepto de empleado. Con relación a los argumentos expuestos para sustentar la infracción de ambos numerales, este Despacho discrepa de la opinión del demandante, puesto que los conceptos empleado y empleador, contenidos en el artículo 1 de la citada excerpta legal, fueron considerados al elaborarse la liquidación del bono de antigüedad que debía recibir Francisco Vásquez Quintero al cesar en su condición de servidor público al servicio del Banco Nacional de Panamá, puesto que dicha entidad bancaria al emitirla, aplicó el artículo 91 de la citada ley 51 de 2005 que dispone la obligación de pagar la cuota correspondiente a la Caja de Seguro social sobre los salarios pagados por el empleador y recibidos por el empleado.

Así mismo, esta Procuraduría también advierte que en el libelo de la demanda se argumenta de manera genérica la supuesta infracción del artículo 3 de la ley 51 de 2005, aunque únicamente se transcribe el contenido de su numeral 6, que se refiere 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 el demandante aspira a que el

empleador, en este caso el Banco Nacional de Panamá, omita descontar de la liquidación correspondiente a la bonificación especial originada en el cese de la relación laboral, el importe de la cuota de seguro social y que, en consecuencia, se le de al referido bono de antigüedad el mismo tratamiento que bajo el amparo de relaciones de trabajo regidas por el Código de Trabajo o leyes especiales se da a algunas prestaciones laborales que reciben otros trabajadores.

En opinión de este Despacho, 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 se indica, 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 éstos, 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 sólo gozan los funcionarios de la institución, 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.

Como sustento de la supuesta infracción del artículo 91 de la ley 51 de 2005, el demandante introduce una noción de doble tributación, al considerar que debido a la deducción de la cuota obrero patronal e impuesto sobre la renta que se le efectuó durante sus años de servicio, está tributando doblemente al aplicarse deducciones por estos mismos conceptos sobre el bono de antigüedad, lo cual resulta totalmente erróneo, pues si bien el salario se utilizó como base para el cálculo del bono de antigüedad, sin lugar a dudas, este bono viene a constituir un beneficio adicional que recibe el empleado bancario al concurrir las condiciones previstas en la ley, sobre el cual no se puede omitir el pago de los conceptos de seguro social e impuesto sobre la renta.

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 Francisco Vásquez Quintero como servidor público del Banco Nacional de Panamá, se sustenta en el artículo 51 del decreto ley 4 de 2006 que establece como elementos esenciales para su otorgamiento: un mínimo de 15 años de servicios prestados a la entidad bancaria 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 parte actora como argumento en favor 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 reconoce 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 se hace 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, al 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 25 años de servicio, que tuviesen 60 años o más, en el caso de las mujeres, y 65 años o más, en el caso de los hombres, y que renunciaran a su cargo dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la citada ley; condiciones que permiten advertir claramente la diferencia existente 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.

En lo que atañe a 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 analizar de manera conjunta estas normas por la estrecha relación que guardan entre sí.

A nuestro parecer, ha quedado claro 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, carece de todo fundamento lo alegado respecto a la supuesta infracción a las referidas normas fiscales.

Finalmente observamos, que contrario a lo señalado por el apoderado judicial del demandante en el sentido que “la liquidación del bono de antigüedad que éste debía percibir 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 12 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 **Francisco Vásquez Quintero**, con motivo del cese de su relación de trabajo con el Banco Nacional de Panamá, y, por tanto, se desestimen sus pretensiones.

IV. Pruebas:

Se solicita al Tribunal, se sirva requerir copia autenticada del expediente administrativo relacionado con el presente caso, que 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

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

OC/1281/mcs