

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 360

Panamá, 6 de mayo de 2008

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

**Contestación de la  
demanda.**

Propuesto por la firma Vásquez, Castillo, Melfi y Asociados, en representación de **Gabriela del Rosario Horna Alzamora**, para que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en la liquidación de pago de 12 de abril 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:** No es cierto; por tanto, se niega. (Cfr. foja 2 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 2 y 3 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 4 Y 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.

**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 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, como ya lo ha hecho dentro de otros procesos similares al que nos ocupa, que el apoderado judicial de la demandante de manera equívoca cita como infringido dicho numeral, pues no transcribe su contenido tal cual se encuentra en la citada ley. No obstante, de la explicación del concepto de infracción se infiere que el mismo hace referencia al numeral 11 que define el concepto de empleado.

Una vez aclarado este aspecto, consideramos sobre la supuesta infracción de los numerales 11 y 12 del artículo 1 de la ley 51 de 2005, que lo argumentado por la parte actora carece de sustento jurídico, en razón de que los conceptos empleado y empleador, incluidos en el artículo 1 de la citada

excerpta legal, fueron considerados al examinar la situación de Gabriela del Rosario Horna como servidora pública al servicio del Banco Nacional de Panamá, puesto que dicha entidad bancaria al emitir la liquidación cuya declaratoria de ilegalidad se demanda, se limitó a cumplir lo dispuesto por el artículo 91 de la citada ley, que prevé la obligación de entregar a la Caja de Seguro Social el importe de la cuota sobre los salarios que sean pagados por el empleador y recibidos por el empleado.

Así mismo, esta Procuraduría también observa que en el libelo de la demanda se hace referencia, de manera genérica, a la infracción del artículo 3 de la ley 51 de 2005; no obstante, se transcribe únicamente el contenido del numeral 6 de dicha norma, que se refiere a la equidad como uno de los principios rectores de la seguridad social, como sustento de un supuesto trato discriminatorio, que no se ha producido, pues resulta claro que la demandante aspira a que de la liquidación correspondiente a la bonificación especial producto del cese de su 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, mismos que no pueden ser aplicados a los servidores de esta entidad autónoma del Estado, ya que sus 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 parte actora, por cuanto dicha norma precisamente impone la obligación de remitir a la Caja de Seguro Social el importe de la cuota descontada 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 por sus 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, ya que 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 les reconoce con motivo de los servicios prestados a la entidad bancaria por espacio de 15 años y una vez se produzca el cese de funciones en razón de acogerse el funcionario 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 efectuar 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 Gabriela del Rosario Horna Alzamora como servidora pública 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 el cese de funciones por motivos de acogerse el trabajador a una 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 una relación laboral de carácter indefinido y que 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 que 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 autónoma del Estado, 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, puesto que ambos grupos de trabajadores, aún cuando laboran para entidades públicas, están sometidos a regímenes laborales distintos.

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 en favor del servidor de la Caja de Seguro Social que se vea afectado por reducción de la fuerza laboral de la institución, al tratarse dicha disposición de una norma de carácter excepcional, en la que 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, previsto por el decreto ley orgánico del Banco Nacional de Panamá, que es un beneficio instituido de forma permanente, y esta última indemnización sólo aplicable a los servidores de la Caja de Seguro Social, que es de carácter transitorio.

En torno 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 abocarse al análisis conjunto de estas normas, pues la parte actora al examinarlas arriba de manera errónea 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 o resolución de nombramiento, figuras propias de la administración pública, de tal suerte que, a nuestro juicio, carece de todo fundamento lo alegado respecto a la supuesta infracción a las referidas normas fiscales.

Finalmente y contrario a lo señalado por el apoderado judicial de la parte actora en el sentido que la liquidación del bono de antigüedad que ésta debía percibir fue elaborada sin que mediara una decisión que le sirviera como fundamento jurídico, observamos que resulta incuestionable el hecho de que tal liquidación obedece a la ejecución de un mandato contenido en el decreto ley 4 de 2006, que prevé el otorgamiento de tal beneficio a favor de empleados de la institución bancaria que, al término de su 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 abril 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 **Gabriela del Rosario Horna Alzamora** 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 solicita al Tribunal, que requiera la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el presente 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