

125

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veinte (20) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).**

**VISTOS:**

La Licenciada VEIRA DEL CARMEN CASTILLO NAVARRO, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, emitido por el MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL (MITRADEL) (Cfr. fs. 1-12 del expediente).

Realizado el reparto respectivo, y en vista que la acción ensayada reunía los presupuestos procesales de admisibilidad, la Magistrada Sustanciadora dictó la Providencia fechada 30 de marzo de 2023, mediante la cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia de la misma a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral; se le corrió traslado al Procurador de la Administración; y se abrió esta causa a pruebas (Cfr. f. 103 del expediente).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan la pretensión de la demandante, así como la posición que al respecto tienen la funcionaria acusada y el representante del Ministerio Público.

126

**PRETENSIÓN PROCESAL; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA;  
NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO**

La Licenciada VEIRA DEL CARMEN CASTILLO NAVARRO solicita a la Sala Tercera que declare nulo, por ilegal, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019 "Que modifica el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2023, que modificó el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999 que regula los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo"; norma reglamentaria que es del tenor siguiente:

**"Artículo 2.** El permiso de trabajo expedido se otorgará por el término de dos años la primera vez, y prorrogables cada tres años y tendrá un costo para el solicitante de cien balboas la prórroga (B/.100.00)."

Dicha pretensión procesal ha sido fundamentada medularmente en los siguientes hechos:

"SEGUNDO: El artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, demandado de nulidad, otorga permiso de trabajo al trabajador extranjero con residencia permanente en calidad de extranjero profesional, más allá del término de un año que establece una de las normas de mayor jerarquía que pretenden reglamentar, en este caso, el artículo 17 del Código de Trabajo.

TERCERO: Cabe destacar, que el artículo 17 del Código de Trabajo no ha sido modificado ni derogado actualmente, lo que indica que sigue vigente en su máxima expresión literal, siendo una norma de orden público, que fija las pautas para la contratación del personal extranjero en nuestro país y la duración del permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

CUARTO: El Presidente de la República, al dictar el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, otorga permiso de trabajo al trabajador extranjero con residencia permanente en calidad de extranjero profesional por el término de dos años la primera vez y prorrogables cada tres años.

...  
SÉPTIMO: El artículo 17 del Código de Trabajo es claro, en el sentido que, los trabajadores extranjeros podrán obtener una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por el término de un año, prorrogable por un máximo de cinco años. Dicho artículo se encuentra dentro del Título relativo a la Protección del Trabajo de los Nacionales y exige la contratación de trabajadores panameños previo a los parámetros establecidos en el Código de Trabajo.  
..." (Cfr. fs. 3-4 del expediente).

En virtud de lo anterior, la parte actora estima como violado el artículo 17 del Código de Trabajo que, entre otras cosas, establece lo siguiente:



127

**“Artículo 17. (...)**

Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, previa comprobación de que no se alteran los porcentajes de nacionales exigidos en este artículo, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad.

Esta autorización se expedirá hasta por el término de un año, prorrogable por un máximo de cinco años.”

Al sustentar el concepto de violación de la citada norma legal, la demandante afirma, en lo medular, que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, objeto de reparo, infringe abiertamente aquélla al permitir el otorgamiento de permisos de trabajo con una duración que excede el término establecido por el artículo 17 del Código de Trabajo (1 año). En tal sentido, alega que, en aras de proteger al trabajador nacional, los codificadores fueron determinantes en que los permisos de trabajo de los trabajadores extranjeros sólo debían otorgarse por el término de 1 año (Cfr. f. 5 del expediente).

**INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO**

A través de la Nota N°DM-0151-2023 de 10 de abril de 2023, la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral rindió su informe explicativo de conducta, en el cual indicó que mediante el Decreto Ejecutivo N°21 de 28 de mayo de 2019, se procuró que a aquellos extranjeros con residencia permanente, en calidad de Extranjero Profesional, que atravesaron por un procedimiento migratorio que les permitió contar con una carné de residente permanente emitido por el Tribunal Electoral, se les adecuara una categoría de permiso de trabajo (Cfr. f. 105 del expediente).

Sigue diciendo que el artículo 2 del mencionado texto reglamentario no vulnera el artículo 17 del Código de Trabajo, porque la autorización para laborar se otorga al solicitante extranjero y no a la empresa, en virtud de una situación que procuró ajustar las disposiciones que regulan la expedición de los permisos de trabajo a los trabajadores extranjeros con permiso de residencia permanente (Cfr. f. 106 del expediente).



128

De igual manera, señala que el permiso de trabajo obtenido a título personal beneficia al trabajador; no obstante, la emisión del mismo no excluye la obligación del empleador de realizar las contrataciones de extranjeros, respetando los porcentajes establecidos (Cfr. fs. 106-107 del expediente).

Añade, que el artículo 17 del Código de Trabajo solamente hace referencia a la vigencia de los permisos de trabajo en el caso de personal técnico, por lo que no contempla la vigencia de los permisos de trabajo de las restantes categorías (Cfr. f. 107 del expediente).

Concluye la funcionaria destacando que *"...el hecho de que se autorice un permiso de trabajo fundado en condiciones personalísimas no exime a las empresas contratantes del cumplimiento de lo establecido en el Código de Trabajo en cuanto a los términos de contratación de los trabajadores extranjeros..."* (Cfr. f. 107 del expediente).

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°600 del 28 de abril de 2023, visible de fojas 109 a 116 del expediente, a través de la cual emitió concepto con respecto a la demanda de nulidad bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que es ilegal el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, emitido por el ÓRGANO EJECUTIVO, por conducto del MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL; postura que primordialmente basó en las siguientes consideraciones:

"Este Despacho concuerda con la recurrente, habida cuenta que el artículo 17 del Código de Trabajo señala que los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, previa comprobación que no se alteran los porcentajes de nacionales exigidos en este artículo, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad; y que esa autorización se expedirá hasta por el término de un (1) año.



Desde nuestra perspectiva, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 22 de 28 de mayo de 2019...transgrede el artículo 17 del Código de Trabajo, porque desconoce la protección del trabajo de los nacionales, al permitir, a través de una disposición reglamentaria, que el permiso de trabajo se pueda otorgar por un período de dos (2) años, lo que indudablemente supera el término legal de un (1) año, por lo que la norma acusada de ilegal rebasa la potestad reglamentaria." (Cfr. f. 111 del expediente).

### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

En atención a lo dispuesto en los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial, y 42a de la Ley 135 de 1943, sobre la atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver los procesos que se originen de acciones tendientes a la declaratoria de ilegalidad de actos de carácter general, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procedió a examinar y, consecuentemente, a decidir la controversia que se nos planteaba, la cual consistía en determinar si el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019 -"Que modifica el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2023, que modificó el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999 que regula los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo"- contravenía el artículo 17 del Código de Trabajo de la República de Panamá.

No obstante, en medio de esa labor, tomando en consideración lo manifestado por la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral en su informe explicativo de conducta (f. 107 del expediente), en cuanto a que: "...el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019 al igual que el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, fueron derogados por el Decreto Ejecutivo No. 4 de marzo de 2023, publicado en Gaceta Oficial No. 29736-B el jueves 9 de marzo de 2023...", procedió a verificar la vigencia del citado Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, contentivo de la norma reglamentaria acusada de ilegal (artículo 2), y se pudo determinar que, en efecto, aquél fue derogado por el Decreto Ejecutivo N°4 de 2 de marzo de 2023 "Por medio del cual se reglamentan los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo sobre Migración Laboral", publicado en



la Gaceta Oficial N°29736-B del 9 de marzo de 2023, en cuyas disposiciones finales, artículo 175, se estableció lo siguiente: *"El presente Decreto Ejecutivo deroga el...Decreto Ejecutivo 22 de 2019..."*.

Inclusive, cabe señalar que el mencionado Decreto Ejecutivo N°4 de 2 de marzo de 2023, también fue derogado por el Decreto Ejecutivo N°6 de 13 de abril de 2023, *"Que regula la Migración Laboral y deroga el Decreto Ejecutivo No. 4 de marzo de 2023"*, publicado en la Gaceta Oficial N°29760-C del 13 de abril de 2023, en cuyo artículo 174 se dispone que: *"El presente Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023"*.

En virtud de lo anterior, queda claro entonces que al quedar totalmente derogado el Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, que contenía la norma acusada de ilegal, ha desaparecido el objeto litigioso del presente proceso, ya que la materia sometida al control de legalidad que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha sido sustraída; de ahí que, si la disposición impugnada ha sido derogada, resulta ilusorio que se emita un pronunciamiento de fondo.

Esta realidad procesal es la que nos lleva a determinar que en la situación bajo examen se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, el cual, si bien no se encuentra taxativamente regulado en nuestras disposiciones legales, se infiere de lo dispuesto en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 201.** Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio;

..."

**"Artículo 992.** En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso



ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.”

Sobre el particular, la sustracción de materia se ha definido como “...un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida...” (Peyrano, Jorge Walter, “El proceso atípico”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130).

En efecto, la sustracción de materia ocurre cuando, luego de instaurada una demanda, sobreviene en el curso de la misma un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la misma de manera abstracta. Téngase presente que, para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro del negocio jurídico, tal como ha ocurrido en este caso, en el que con posterioridad a la presentación de la demanda y a través del Decreto Ejecutivo N°4 de 2 de marzo de 2023 se dejó sin efecto el Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, que contenía el artículo 2, acusado de ilegal.

En este contexto, consideramos oportuno traer a colación lo expuesto por la Sala Tercera en Sentencia fechada 23 de mayo de 2022, al pronunciarse frente a una situación similar a la que ahora se analiza:

#### “V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites legales instituidos para estos Procesos, procede la Sala a realizar el examen de rigor. En estos términos, debe señalarse que en el presente negocio no es viable un pronunciamiento de fondo, por haberse producido el fenómeno jurídico conocido como ‘Sustracción de Materia’; en virtud de las consideraciones que serán expuestas en los siguientes párrafos.

En primer lugar, tenemos que el acto administrativo impugnado lo constituye el Decreto Ejecutivo 81 de 20 de marzo de



132

2020, 'Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo'.

Al respecto, advierte de inmediato la Sala que dicho Decreto Ejecutivo, es decir, el N°81 de 2020, fue derogado expresamente por artículo 22 del Decreto Ejecutivo N°229 de 15 de diciembre de 2020, 'Que establece medidas laborales temporales para el reintegro de los trabajadores con contrato suspendido', publicado en la Gaceta Oficial N°29176-A de 15 de diciembre 2020, cuyo tenor literal pasamos a reproducir:

'Artículo 22. Este Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo 81 de 20 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo 95 de 21 de abril de 2020, el Decreto Ejecutivo 87 de 29 de mayo de 2020 y el Decreto Ejecutivo 100 de 1 de julio de 2020.' (El resaltado es nuestro).

Del mismo modo, resulta importante destacar que el Decreto Ejecutivo N°229 de 15 de diciembre fue derogado a su vez por el artículo 31 de la Ley 201 de 25 de febrero de 2021, publicada en la Gaceta Oficial No. 29228-A de 26 de febrero de 2021, y cuyo texto es del siguiente tenor:

'Artículo 31: La presente Ley deroga el Decreto Ejecutivo 229 de 15 de diciembre de 2020, el Decreto Ejecutivo 231 de 29 de diciembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo 8 de 14 de enero de 2021' (El énfasis es suplido).

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Tribunal Colegiado es del criterio que **se ha producido el fenómeno jurídico conocido doctrinal y jurisprudencialmente como 'Sustracción de Materia', y es que el objeto jurídico por el cual se interpuso la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad en estudio ha desaparecido del mundo jurídico**, puesto que la materia sometida a nuestra consideración ha sido sustraída y, en tal sentido, resultaría ilusorio que nos pronunciemos sobre la nulidad o no de disposiciones que ya fueron derogadas. Por lo tanto, no puede accederse a la pretensión formulada por la parte actora, dado que carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo."



De conformidad con la jurisprudencia citada, y en el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, esta Corporación de Justicia procederá a declarar que en el presente negocio jurídico ha operado la sustracción de materia.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda

contencioso administrativa de nulidad presentada por la Licenciada VEIRA DEL CARMEN CASTILLO NAVARRO, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°22 de 28 de mayo de 2019, publicado en la Gaceta Oficial N°28783-B del 28 de mayo de 2019 y, en consecuencia, ORDENA el archivo del expediente.

**NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN GACETA OFICIAL,**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**LICDA. KATIA ROSAS**  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA



SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 27 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

*[Handwritten signature]*  
FIRMA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 6 de mayo de 2024  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Secretaría (o)

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 1014 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la Tarde  
de hoy 27 de mayo de 20 24

*[Handwritten signature]*  
EL Secretario (a) Judicial