

97



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO



PANAMÁ, TRES (3) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).

VISTOS:

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Antonio Vargas, apoderado judicial de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), para que se declare que son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 101 de 13 de julio de 2020 "Que convierte en norma de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Diálogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de la jornada de trabajo".

Atendido el procedimiento establecido, procede este Tribunal Supremo a dictar su pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de los preceptos legales demandados.

NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

El activador constitucional adujo como preceptos demandados los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 101 de 13 de julio de 2020 "Que convierte en norma de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Diálogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de la jornada de trabajo", que expresan:

Artículo 1. El acuerdo de modificación o reducción temporal de la jornada de trabajo, que incluye convenir métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis, no afectará la rata por hora pactada en el contrato de trabajo vigente.

Artículo 2. El acuerdo de modificación o reducción temporal de la jornada de trabajo, tendrá una disminución máxima del cincuenta por ciento de las horas de trabajo por mes.

98

Artículo 3. Los efectos de los acuerdos de modificación temporal de la jornada de trabajo, suscritos durante el año 2020, por empleadores y la organización sindical, o de los trabajadores donde no existía ésta, no se extenderán más allá del día 31 de diciembre de 2020.

Artículo 4. Los descuentos y retenciones legales serán ajustados de conformidad con el salario que resulte de la modificación de la jornada de trabajo acordada, conforme a los porcentajes establecidos en el artículo 161 del Código de Trabajo.



DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El activador constitucional sostuvo que el artículo 1 demandado vulnera los artículos 65, 71, 78 y 79 de la Constitución Política. Respecto a la violación del artículo 65 precisó, que la reducción de la jornada representa una reducción de salario, lo que podría estar por debajo del salario mínimo, siendo éste un derecho constitucional que tiene todo trabajador; además señaló, que el salario con jornada reducida no permite cubrir el costo de los gastos fundamentales.

Acotó que el artículo 71 se conculca, porque no pueden permitirse acuerdos que conlleven disminución de derechos, en tanto, la reducción de la jornada de trabajo, constituye una variación y alteración de las condiciones de trabajo; de allí, que son nulos aquellos que modifiquen y representen directa o indirectamente una dejación o adulteración de cualquier derecho reconocido a favor del trabajador.

En lo concerniente a la violación del artículo 78 expuso, que al reducirse la jornada de trabajo se disminuye el salario de los trabajadores, lo que deviene en un desmejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los mismos, lo que incide además, en la aplicación de la regla de la condición más beneficiosa, a partir de la cual una nueva norma laboral no puede disminuir las condiciones más favorables.

Respecto a la infracción del artículo 79 esgrimió, que el Estado tiene el deber de garantizar un salario mínimo que permita a los trabajadores una vida digna y decorosa, en tanto, el artículo 1 no establece mecanismos claros para que a los trabajadores no se les imponga la reducción de forma unilateral; así como tampoco,

99

la forma efectiva para implementar métodos bipartitos que garanticen la recuperación de las jornadas originales.

Por otro lado arguyó en lo concerniente a las violaciones derivadas del artículo 2 acusado, que se lesionan los artículos 64, 71 y 113 del Estatuto Fundamental con sustento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar manifestó, que se infringe el artículo 64 puesto que el Estado desconoce la responsabilidad que tiene de asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa; así como la obligación, de elaborar políticas económicas encaminadas a garantizarlas.

En lo que atañe a la violación del artículo 71 indicó, que al reducirse al cincuenta por ciento la jornada de trabajo, se degrada un derecho adquirido por los trabajadores como es el salario. Además precisó, que la normativa y actos provenientes de autoridad deben estar supeditados a la Constitución y en materia laboral, no pueden implicar ni avalar la renuncia o disminución de los derechos del trabajador, lo que va en detrimento de la parte más débil de la relación contractual.

De otro modo puntualizó, que se conculca el artículo 113 porque la reducción de los salarios afecta la capacidad de subsistencia, al no poder cubrirse los gastos fundamentales de los trabajadores.

Cabe indicar, que el accionante adujo que el artículo 3 que demanda viola el artículo 71 de la Constitución Política, toda vez que estima como nulo todo acuerdo que derive de la disminución de derechos, como lo es el salario, de allí que igualmente es nula, la reducción de la jornada laboral, puesto que ello contraría el principio de irrenunciabilidad de los derechos mínimos de los trabajadores.

Por último refirió, que el artículo 4 acusado lesiona los artículos 64 y 71 de la Norma Suprema, respecto al primero aseveró, que al permitirse las deducciones y retenciones legales en un salario desmejorado por una reducción de jornada, ello deviene en menos ingresos, lo que atenta contra la existencia decorosa de los trabajadores, siendo el deber del Estado garantizarla.



100

En lo concerniente a la infracción del artículo 71 expresó, que la admisión de deducciones y retenciones de un salario ya disminuido, tiene como consecuencia una insuficiencia económica que acentúa las condiciones de pobreza entre la población.



OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, Doctor Rigoberto González Montenegro en la Vista Fiscal N°1027 de 13 de octubre de 2020, solicitó a este Tribunal Constitucional que declare que no son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N°101 de 13 de julio de 2020, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En primer lugar manifestó, que el Decreto Ejecutivo N°101 de 13 de julio de 2020 fue dictado conforme a Derecho, puesto que tiene como uno de sus fundamentos la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, que decretó el Estado de Emergencia Nacional como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19 y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de la pandemia.

Puntualizó, que el artículo 78 de la Constitución Política con la expresión "La Ley regulará" contempla una cláusula de reserva legal, la que se define como el conjunto de materias que de manera exclusiva, la norma suprema, le entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

Así las cosas expresó, que bajo esta fórmula, el Órgano Legislativo emitió el Decreto de Gabinete N°252 de 30 de diciembre de 1971, con rango de ley, que aprobó el Código de Trabajo, modificado entre otras, por la Ley N°44 de 12 de agosto de 1995, cuyo artículo 159 prevé que en los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o la

101

semana de trabajo, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis.

Además precisó, que ante la necesidad de ampliar esta temática, el Órgano Ejecutivo por conducto de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, emitió el Decreto Ejecutivo N°71 de 13 de marzo de 2020 "Que reglamenta temporalmente el artículo 159 del Código de Trabajo", el que fue dictado con sustento en el artículo 184, numeral 4 de la Constitución Política, que regula lo relativo a la potestad reglamentaria y decretó: Aprobar el texto modelo del Acuerdo de Modificación Temporal de la Jornada de Trabajo al aplicar el artículo 159 del Código de Trabajo, modificado por el Decreto Ejecutivo N°85 de 2 de abril de 2020.

Agregó igualmente, que el artículo 199, numeral 8 del Código de Trabajo contempla otra autorización con rango legal, para la suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador y empleador, normativa que descarta todos los argumentos expresados en la demanda que se examina.

Esbozó también, que el Órgano Ejecutivo por conducto de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral expidió el Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020, con el objeto de reglamentar el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo, con relación a la suspensión de los efectos de los contratos de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito.

Asimismo refirió, que el Órgano Ejecutivo por conducto de la Ministra en mención profirió la Resolución N° DM-150-2020 de 27 de abril de 2020 "Por la cual se convoca una Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral", siendo uno de los temas abordados, la jornada de trabajo.

De conformidad con lo anterior manifestó, que el Decreto Ejecutivo N°101 de 13 de julio de 2020 es un instrumento reglamentario debidamente fundamentado en la Constitución Política, la que remite a una cláusula de reserva de ley, en este caso,



102

al Código de Trabajo, en el numeral 199, numeral 8; así como también, al artículo 159 lex cit., que permite de manera temporal, conforme a los presupuestos establecidos, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo, por lo tanto, es del criterio que la normativa sujeta a debate fue expedida conforme a Derecho.

En este contexto, estima que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral estaba debidamente autorizado para dictar el Decreto Ejecutivo N°101 de 13 de julio de 2020, objeto de reparo, para establecer normas tendientes a regular los acuerdos de modificación o de reducción temporal de la jornada de trabajo. (Cfr. fs. 34 - 49)



FASE DE ALEGATOS

Habiéndose cumplido el procedimiento correspondiente, se fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días, con el propósito que el activador constitucional y toda persona interesada, presentarán sus argumentos por escrito, según lo dispone el artículo 2564 del Código Judicial.

Así se constata, que los Licenciados José Manuel Saldaña Vega, Raúl Rodríguez Hernández, Saúl Méndez, Silvestre Díaz Medina, Marco Andrade Solís, Genaro López, Jean Carlos Fuentes, Germán Rodríguez Tamayo, Héctor Vásquez González, Nolberto Valencia Pineda y Rolando Rodríguez Chong, presentaron sus argumentaciones a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas demandadas, e igualmente, el accionante, Licenciado Antonio Vargas reiteró su criterio en los alegatos finales.

DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corresponde a este Pleno emitir su pronunciamiento, luego de examinadas las normas acusadas con el texto constitucional, los cargos de inconstitucionalidad y la opinión del Procurador de la Administración.

En lo medular constatamos, que el accionante adujo como vulnerados los artículos 64, 65, 71, 78, 79 y 113 del Estatuto Fundamental, toda vez que estima que la reducción de la jornada laboral origina también la disminución del salario, lo

103

que puede representar que los ingresos del trabajador, sean menores al salario mínimo, debiendo éste ser garantizado.

Asimismo acotó, que la norma superior no permite acuerdos que impliquen disminución de los derechos de los trabajadores, los que en consecuencia se consideran nulos.

Por otra parte arguyó, que de la reducción de la jornada de trabajo y la consiguiente disminución del salario, deviene un desmejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, de allí, que las normas demandadas no aseguran una vida decorosa, afectándose la capacidad de subsistencia.

Estima además, que los preceptos legales que se acusan contrarían el principio de irrenunciabilidad de los derechos mínimos de los trabajadores.

Señaló igualmente, que permitir las retenciones legales en un salario desmejorado, atenta contra la vida decorosa de los trabajadores.

Anotado lo anterior, corresponde dejar sentado que el trabajo es un derecho fundamental y además una obligación social que el Estado debe amparar, de manera tal que se permita a toda persona trabajadora condiciones dignas y justas, para tener una vida decorosa.

En este contexto, la protección del Estado tiene dos vertientes, lo jurídico y lo social, es decir, respecto al primero, el interés es el de regular la relación entre el trabajo y el capital de forma que se asegure el bienestar común, con base en la justicia social; con relación a lo social, el objetivo es el establecer los medios necesarios para que pueda alcanzarse el pleno empleo, así como el de asegurar la garantía de ingresos y el acceso a la asistencia médica.

Así las cosas, la Constitución Política salvaguarda el derecho al trabajo al establecer puntualmente, que los derechos y garantías enunciados en el Capítulo 3° son mínimos a favor de los trabajadores. De igual manera, los artículos 71 y 79 disponen de forma clara, que las estipulaciones que conlleven renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador, serán nulas, aun cuando se expresen en un convenio o pacto de trabajo.



104

Por otra parte, igualmente consagra en el artículo 78, que la ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, lo que se constituye en una reserva legal, de allí, que se dictó el Decreto de Gabinete N°252 de 30 de diciembre de 1971, con rango de ley, a través del cual se aprobó el Código de Trabajo.

Esbozadas estas consideraciones de relevancia, vemos que en virtud de la crisis sanitaria con impacto mundial, originada por la pandemia del COVID-19, se dictó la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por esta enfermedad infecciosa, causada por el coronavirus y ante la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones.

Ante esta situación inédita, el Estado ha adoptado medidas con la finalidad de velar y preservar la salud pública para frenar los contagios, al fijar restricciones y confinamientos, los que tienen incidencia en los derechos y garantías fundamentales, así, como en los ámbitos sociales, económicos, entre otros.

Entre las medidas laborales adoptadas, el Órgano Ejecutivo, con sustento en la potestad reglamentaria conferida por el artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política, dictó el Decreto Ejecutivo N°71 de 13 de marzo de 2020, "Que reglamenta temporalmente el artículo 159 del Código de Trabajo", el que aprobó el texto modelo del Acuerdo de Modificación Temporal de la Jornada de Trabajo al aplicar el artículo 159 *lex cit.*, entre empleadores y trabajadores, modificado en su artículo segundo por el Decreto Ejecutivo N°85 de 2 de abril de 2020.

De lo anterior corresponde precisar lo que estos preceptos normativos establecen:

Artículo 159 del Código de Trabajo.

El salario pactado no podrá ser reducido por ninguna circunstancia, ni aun mediante el consentimiento del trabajador.

En los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo correspondiente, con el consentimiento de la organización



sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis.

- En tales situaciones el Estado aunará esfuerzos con los trabajadores y empleadores, a fin de disminuir los efectos de la crisis.



Decreto Ejecutivo N°71 de 13 de marzo de 2020

DECRETA

Artículo Primero: Aprobar el texto modelo del acuerdo de Modificación Temporal de la Jornada de Trabajo al aplicar el artículo 159 del Código de Trabajo de la República de Panamá, cuyo texto es el siguiente: ...

Artículo Segundo: El texto modelo del Acuerdo de Modificación Temporal de la Jornada de Trabajo será de uso obligatorio en caso que las partes decidan aplicar el artículo 159 del Código de Trabajo y el acuerdo consensuado deberá ser registrado, entregando un original firmado en la Dirección General o Regional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Artículo Tercero: Este Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de su promulgación y tendrá vigencia hasta que culmine la existencia del Estado de Emergencia Nacional que le da origen.

Decreto Ejecutivo N°85 de 2 de abril de 2020

DECRETA

Artículo 1. EL artículo segundo del Decreto Ejecutivo N°71 de 13 de marzo de 2020, que da así:

"Artículo Segundo: El Texto Modelo del Acuerdo de Modificación Temporal de la Jornada de Trabajo será de uso obligatorio en caso que las partes decidan aplicar el artículo 159 del Código de Trabajo.

El acuerdo consensuado deberá ser registrado, enviándolo por medios electrónicos predeterminados al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Junto con el acuerdo descrito, se deberá enviar copia simple del Aviso de Operación y copia simple de la última planilla pre-elaborada presentada a la Caja de Seguro Social."

Artículo 2. Este Decreto modifica el artículo segundo del Decreto Ejecutivo N°71 de 13 de marzo de 2020.

Artículo 3. El presente Decreto Ejecutivo entra en vigencia desde su promulgación en la Gaceta Oficial, hasta que culmine la existencia del Estado de Emergencia.

Cabe mencionar, que el artículo 199 del Código de Trabajo contempla las causas por las cuales pueden suspenderse temporalmente los efectos de los

contratos de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador ni el empleador, entre ellas, según el numeral 8, la fuerza mayor o caso fortuito. Situación jurídica ésta, que fue regulada conforme a la facultad reglamentaria, a través del Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020, que fue derogado por el Decreto Ejecutivo N°229 del 15 de diciembre de 2020, modificado, a su vez, en su artículo 23, por los Decretos Ejecutivos N°231 del 29 de diciembre de 2020 y N°8 de 14 de enero de 2021, que finalmente, fue abrogado por la Ley N°201 de 25 de febrero de 2021.

Por otro lado, a través de la Resolución N°DM-150-2020 de 27 de abril de 2020 el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, convocó a una Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral, que sesionó entre el 1 de mayo y 30 de junio de 2020; la que abordó el tema de la jornada de trabajo.

Posteriormente el 13 de julio de 2020, se expidió el Decreto Ejecutivo N°101 que es objeto de esta acción constitucional, mediante el cual se establecen como normas de carácter general, de obligatorio cumplimiento, los acuerdos de la Mesa Tripartita en lo concerniente a la jornada de trabajo.

Precisado lo anterior, anotamos que el artículo 78 de la Constitución Política contempla una reserva legal en lo que atañe a la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo.

Es de relevancia acotar que los derechos de los trabajadores son irrenunciables y de ninguna manera, pueden ser objeto de menoscabo, disminución o dejación. El artículo 159 del Código de Trabajo dispone con relación al salario, que no podrá ser reducido bajo ninguna circunstancia.

Ahora bien, esta norma prevé una excepción para poder modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo, lo que en consecuencia impacta el salario, siempre que se cumpla con los siguientes presupuestos:

- Existencia de crisis económica grave de carácter nacional, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobado por las autoridades administrativas de trabajo; o
- Peligro en la existencia de la fuente de trabajo.



107

Aunado a lo expuesto, vemos que la reducción de la jornada laboral, con sustento en las razones enlistadas, se encuentra condicionada además, al consentimiento de la organización sindical o de los trabajadores donde ésta no exista; igualmente es imperativo, que se acuerden los métodos para alcanzar la recuperación gradual de la jornada de trabajo al estado en el que se encontraba antes de la crisis.

En este análisis, es imperativo conocer el criterio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con relación a la aplicación de las normas internacionales del trabajo en la actual crisis originada por la pandemia.

Así, nos remitimos a lo expuesto en el informe: "Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus)" de 29 de mayo de 2020-Versión 2.1, colgado en la página www.ilo.org/global/standards, en el que se precisó, *"las normas internacionales del trabajo son flexibles y pueden adaptarse a diversas situaciones. Proporcionan flexibilidad en casos de 'fuerza mayor' o en situaciones de emergencia, por ejemplo, con respecto al tiempo de trabajo y al trabajo obligatorio"*.

Además, ante la interrogante ¿Qué ocurre con las excepciones a las horas normales de trabajo en situaciones de emergencia nacional?, acotó que *"la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116) señala que la autoridad o el organismo competente de cada país debería determinar en qué circunstancias y dentro de qué límites podrán autorizarse excepciones a la duración normal del trabajo; o para recuperar las horas de trabajo perdidas a consecuencia de interrupciones colectivas del trabajo, motivada por siniestros, y en caso de peligro de la seguridad nacional"*.

Cabe mencionar, que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), fue creada como parte de la estructura de la O.I.T. para analizar que los Estados Miembros atiendan y apliquen las normas internacionales de trabajo, es decir, que cumplan con las disposiciones de los convenios ratificados y con las obligaciones contraídas en ocasión de la constitución de este organismo internacional.



108

Este Pleno observa, en los Extractos del Informe General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la O.I.T., en su 91ª sesión (noviembre – diciembre 2020), publicado en www.ilo.org/global/standards, se estableció en el tema: “Aplicación de las normas internacionales del trabajo en tiempo de crisis: importancia de las normas internacionales del trabajo y de la supervisión efectiva y reconocida en el contexto de la pandemia de COVID-19”, como uno de los principales desafíos a los derechos en el trabajo, que las potestades ejercidas por el Poder Ejecutivo (las que han tenido incidencia en los derechos o libertades fundamentales), en interés de salvaguardar como fin legítimo, la seguridad nacional y la salud pública, cumplan con los parámetros fijados en las normas internacionales, como son los principios de legalidad; necesidad; proporcionalidad y de no discriminación contra grupos específicos de la sociedad; los que se describen seguidamente, según lo expuesto en este informe:

- Principio de legalidad, las restricciones no deben ser arbitrarias, sino fundamentadas en la ley;
- Principio de necesidad, impone que el poder ejecutivo acredite que las limitaciones son necesarias en atención a las circunstancias;
- Principio de proporcionalidad, corresponde ponderar si las medidas restrictivas son proporcionales a los riesgos y exigencias de las circunstancias; y
- Principio de no discriminación contra grupos específicos de la sociedad, deben respetarse las estipulaciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Estos parámetros y presupuestos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo en interés de amparar los derechos en el trabajo, así como los definidos en la Constitución Política, debemos confrontarlos con los preceptos legales demandados.

109

Al respecto corrobora este Pleno, que la normativa acusada contempla los límites en los que debe enmarcarse el acuerdo de modificación o reducción temporal de la jornada de trabajo, puntualmente:

- Deben incluir los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes anteriores a la crisis;
- Se mantiene la rata por hora pactada en el contrato de trabajo vigente;
- La disminución máxima de la jornada de trabajo es del cincuenta por ciento de las horas de trabajo por mes;
- Los efectos de los acuerdos en mención suscritos durante el año 2020, tienen como fecha límite el 31 de diciembre de 2020;
- Los descuentos y retenciones legales se ajustarán al salario a recibir, luego de la modificación de la jornada laboral convenida.



Esta Superioridad precisa que las normas acusadas como lesivas al orden constitucional se constituyen en medidas adoptadas en materia laboral, frente a la crisis sanitaria mundial originada por la pandemia ocasionada por el Covid-19, la que ha causado una afectación en las actividades económicas y sociales, con repercusiones graves en los empleos y por consiguiente en los ingresos de los trabajadores.

En este contexto se han dictado disposiciones que inciden en la jornada de trabajo y por consiguiente en los ingresos, ahora bien, aun cuando existe un fin legítimo, ello no es óbice para que se desatiendan los parámetros de la legislación internacional en materia laboral, aplicables en una circunstancia excepcional, como es el caso fortuito que estamos afrontando.

De allí vemos, que los preceptos acusados se expidieron por el Órgano Ejecutivo, a través de la autoridad administrativa que regenta el ámbito laboral, es decir, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con fundamento en la potestad reglamentaria conferida por el numeral 14 del artículo 184 de la norma suprema, dada la situación de naturaleza excepcional que contempla el artículo 159 del Código de Trabajo para poder reducir la jornada de trabajo.

110

Es decir, que se ha normado uno de los aspectos de la relación entre el capital y el trabajo, puntualmente, la disminución de los horarios o semana de trabajo, regulación ésta que se constituye en una situación de fuerza mayor originada por la pandemia del COVID-19 (caso fortuito), la que es permitida por la ley, pero supeditada a los límites previamente definidos.

Nótese que nuestra legislación cumple con los presupuestos dispuestos por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, en lo concerniente, a que consagra bajo cuáles circunstancias resulta viable aplicar excepciones a la duración normal del trabajo, así como, los límites para tales efectos, según lo dispone el artículo 159 del Código de Trabajo, el que se constituye en uno de los fundamentos de derecho del Decreto Ejecutivo N°101 de 13 de julio de 2020, contentivo de la normativa que se demanda.

Por otra parte, es visible que los artículos acusados no dejan al arbitrio de los empleadores las condiciones en las cuales debe darse el acuerdo de modificación o reducción temporal de la jornada de trabajo, toda vez que establece los presupuestos mínimos en los que se puede dar dicha modificación, en interés de velar por los derechos de los trabajadores desde una perspectiva de flexibilización de la ley, ante la existencia de la situación de caso fortuito.

Al respecto, cabe dejar sentado que ante el surgimiento de alguna situación que no se enmarque en los lineamientos que han sido definidos de forma diáfana, lo procedente es poner en conocimiento de la autoridad administrativa como entidad fiscalizadora competente, es decir, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Asimismo, se constata la temporalidad en los efectos de los acuerdos de modificación por tiempo definido de la jornada de trabajo, suscritos durante el año 2020, estableciéndose como fecha límite, el 31 de diciembre de 2020.

De otro modo, se observa que en interés de lograr el diálogo social tripartito para encontrar propuestas y medidas necesarias para afrontar los efectos de la pandemia, en los ámbitos laborales y económicos, se convocó a la Mesa Tripartita, en la que se tuvo la oportunidad de examinar y debatir sobre la disminución de la



jornada de trabajo; además, los acuerdos de modificación de la jornada laboral, debieron suscribirse con la participación de la organización sindical y en caso de no existir ésta, entonces con los trabajadores; intervención que resulta necesaria en la preparación, aplicación, vigilancia y examen de las medidas laborales temporales, adoptadas por la necesidad existente ante la crisis sanitaria, económica y laboral, igualmente, para analizar las vías idóneas y eficaces para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo previo a esta situación excepcional.

Con relación a los descuentos y retenciones legales este Pleno observa que se utiliza como parámetro para su aplicación, la proporcionalidad, de conformidad con los ingresos que perciba el trabajador, como consecuencia de la modificación de la jornada laboral, según los porcentajes fijados por el artículo 161 del Código de Trabajo.

La crisis existente como situación excepcional, que corresponde ser afrontada con la adopción y aplicación de medidas que ciertamente inciden en los derechos y libertades fundamentales, no coloca en estado de desconocimiento a las normas internacionales aprobadas y ratificadas por el Estado en materia del derecho al trabajo, por lo tanto, es necesario que toda legislación o reglamentación que se dicte, cumpla con lineamientos mínimos debidamente justificados y amparados por la Constitución y la Ley, descartando con ello toda actuación arbitraria y lesiva a los derechos de los trabajadores.

De lo expuesto, queda claro que ciertamente hay una disminución en los ingresos de los trabajadores lo que incide o afecta las condiciones de vida para afrontar las necesidades requeridas, sin embargo, reiteramos, ante esta crisis inédita a nivel mundial, se han dictado normativas como las que hemos examinado, bajo los parámetros internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo, a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

El análisis efectuado permite concluir a esta Superioridad que la normativa demandada, no ha sido expedida al margen de la Constitución Política, toda vez



112

que el supuesto que la ha originado, se encuentra contemplado, de forma previa en la ley (caso fortuito); ha surgido como necesidad para hacerle frente a la crisis sanitaria y económica; resulta proporcional ante la situación grave de excepción, como es la pandemia, lo que se constituye en un fin legítimo; los efectos se caracterizan por ser temporales, al disponerse que solamente serán aplicables durante un período de tiempo. Además como un aspecto de relevancia, se ha garantizado la participación de los trabajadores a través de la organización sindical o de los mismos donde ésta no exista, en la suscripción de los acuerdos de modificación o reducción de la jornada de trabajo.



Por consiguiente, lo procedente es declarar que no son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 101 de 13 de julio de 2020 "Que convierte en norma de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Diálogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de la jornada de trabajo", toda vez que no encontramos que sean levisas a los artículos 64, 65, 71, 78, 79, 113 ni tampoco al resto de la normativa que conforma el orden constitucional y así será declarado.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 101 de 13 de julio de 2020 "Que convierte en norma de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Diálogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de la jornada de trabajo".

Notifíquese y publíquese,

Angela Russo de Cedeno
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Carlos Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Olmedo Arrocha Osorio
OLMEDO ARROCHA OSORIO

José E. Ayú Prado Canals
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME

Maribel Cornejo Batista
MARIBEL CORNEJO BATISTA

Hernán A. de León Batista
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

Luis R. Fábrega S.
LUIS R. FÁBREGA S.

María Eugenia López Arias
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN

SECRETARIA GENERAL

Entrada: 598-2020

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 2 días del mes de Septiembre
de 20 21 a las 8:30 de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

[Firma]
Firma del Notificado

Procurador de la Administración

LO ANTERIOR DE FOJA 97 A FOJA 112
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 16 de septiembre de 20 21

Carlos Mata
Secretario General de la
Corte Suprema de Justicia
CARLOS MATA
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

