

Quien suscribe observa que el primer defecto señalado, es decir la falta de autenticación y notificación del acto impugnado ha tratado de ser corregido introduciendo en el escrito de la corrección de la demanda una solicitud especial dirigida al Magistrado Sustanciador para que antes de la admisión de la demanda se oficie al I.R.H.E. para que envíe copia autenticada del acto acusado. Esto no es suficiente para subsanar el defecto antes señalado debido a que la solicitud especial del demandante sólo es procedente en el caso de que la parte actora hubiese elevado anteriormente dicha solicitud a la institución y ésta lo hubiese negado. Este no es el caso en el presente negocio, por lo cual la solicitud especial no es procedente. Siendo ello así, persiste el defecto señalado consistente en la falta de autenticación del acto impugnado con constancia de su notificación.

Como segundo defecto, el Magistrado Sustanciador señaló la falta del concepto de la infracción, incluso se indicó que el mismo debía relacionarse con los motivos de ilegalidad previstos en el artículo 16 de la Ley 33 de 1946, y que además debía expresarse la modalidad en que se había producido la infracción literal de los preceptos legales ya sea por violación directa, interpretación errónea o indebida aplicación. Ese defecto no fue subsanado por la parte actora, la cual presentó las disposiciones violadas y el concepto de la violación en los mismos términos y con el mismo defecto que en el escrito original.

En relación al tercer defecto correspondiente a la designación de las partes, quien suscribe señaló claramente que el defecto consistía específicamente en que no se menciona en la parte actora quién es el apoderado judicial de esta última. En el escrito de corrección de la demanda se mantiene este defecto pues el escrito se limita a indicar quién es el demandante y omite mencionar quién lo representa. Por ende, el defecto señalado por quien suscribe se mantiene.

Aunado a los defectos no corregidos, el Magistrado Sustanciador observa que no hay constancia de que se haya producido el silencio administrativo que supuestamente agota la vía gubernativa. Todos estos defectos hacen imposible la admisión de esta demanda.

En consecuencia, el Suscrito Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda corregida interpuesta por Víctor Chan Castillo en representación de Rolando Mundo Aguirre.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(Fdo.) ARTURO HOYOS.

(Fdo.) JANINA SMALL.
Secretaria.

~~~~~

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. LUIS A. SHIRLEY, EN NOMBRE PROPIO Y EN EJERCICIO DE LA ACCION POPULAR,

PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO No.14 DE 7 DE MAYO DE 1990, DICTADO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL. (MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS).

### CONTENIDO JURIDICO.

Sala Tercera. Cont.Administrativo.

Demanda Cont.Adva de Nulidad.

Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990. Expedido por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Medidas temporales en materia laboral.

La potestad reglamentaria del Presidente de la República con un Ministro. Sus límites formales. Ilegalidad de los artículos 2,3,4,5, y 6 del Decreto impugnado sobre: a "La terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento b- "Registro de la terminación de la relación de trabajo ante el Ministerio de Trabajo", c- "Autorización previa de despidos colectivos". d- Vigencia y Organización interna del Ministerio de Trabajo para ejecutar las medidas previstas en el Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990.

El Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 reglamenta diversas materias que la Sala pasa a confrontar con las leyes que pretende reglamentar.

#### La terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento.

El artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 dispone lo siguiente:

"ARTICULO SEGUNDO: El trabajador y el empleador podrán dar por terminada la relación de trabajo por mutuo consentimiento siempre que se haga por escrito, no implique renuncia de derechos y que el documento se suscriba por las partes ante la autoridad correspondiente del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El mutuo consentimiento celebrado sin la intervención de la autoridad administrativa de trabajo será nulo y el trabajador tendrá derecho a reclamar reintegro inmediato a su puesto habitual, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendarios, con el pago de los salarios vencidos desde la fecha de terminación. La solicitud de reintegro se tramitará de acuerdo al procedimiento del proceso abreviado ante los Juzgados Seccionales de Trabajo."

La norma arriba transcrita, a pesar de no señalarlo expresamente, pretende reglamentar el artículo 210 del Código de Trabajo en su numeral 1o., disposición que señala que la relación de trabajo termina "por el mutuo consentimiento siempre que conste por escrito y no implique renuncia de derechos."

La parte demandante sostiene que el artículo 210 del Código de Trabajo no exige que el documento respectivo se suscriba ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y que, por lo tanto, el artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990, norma reglamentaria, modifica la ley.

La Sala considera que es claro que la disposición reglamentaria pretende modificar una norma de superior jerarquía al exigir que el mutuo consentimiento sea suscrito con la participación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y, además, dispone que de no darse esta participación el mutuo consentimiento será nulo. Esto entraña una modificación sustancial a la ley y no una mera reglamentación requerida por la ley para asegurar su cumplimiento. Por ello el artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 es ilegal.

El artículo 3o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1991 dispone que toda terminación de la relación de trabajo deberá ser registrada ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antes de su notificación al trabajador y prevé sanciones consistentes en multas de veinticinco (B/.25.00) a doscientos balboas (B/.200.00) en caso de incumplimiento de esta disposición.

La parte demandante estima que la citada norma reglamentaria ha infringido el artículo 217 del Código de Trabajo que dispone que es facultativo del empleador antes de proceder a la notificación del despido obtener de los tribunales de trabajo autorización previa para despedir a un trabajador.

Es evidente que la disposición reglamentaria antes mencionada modifica lo dispuesto en el artículo 217 del Código de Trabajo ya que obliga al empleador a registrar el despido o cualquier terminación de la relación laboral en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antes de comunicar la terminación al trabajador. Tal exigencia y las sanciones de tipo penal creadas en este decreto reglamentario exceden, la primera, los límites de la norma jurídica superior pues la modifican, y las segundas constituyen una materia (sanciones penales) que no pueden crearse en un reglamento sino solamente en una ley. Por esta razón procede el cargo de ilegalidad.

El artículo 4o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 dispone que los despidos colectivos realizados sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social serán de pleno derecho injustificados, se prevé el derecho en estos casos de los trabajadores a demandar el reintegro, y el derecho del empleador para impugnar el reintegro según el procedimiento previsto en la Ley 53 de 1975.

La parte demandante estima que esta disposición viola el artículo 1o. de la Ley 7 de 1975 que le otorgó competencia privativa a las Juntas de Conciliación y Decisión para conocer y decidir demandas por razón de despidos injustificados. Además el artículo 1o. de la Ley 53 de 1975 determina la competencia del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para administrar justicia en ciertos caso, que no incluyen procesos por despidos injustificados.

norma reglamentaria que comentamos le atribuye competencia y hace obligatorio que el empleador solicite autorización previa para cualquier despido colectivo, esté o no fundado en las causas económicas previstas en el literal C del artículo 213 del Código de Trabajo. Esto entraña una modificación de la ley que escapa al ámbito de la potestad reglamentaria.

Vigencia del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990.

El artículo 6o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 dispone que el Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, decretará la finalización de las medidas que se disponen en ese decreto.

Esta norma va vinculada a la vigencia de los artículos 2o., 3o. y 4o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990, que modifican leyes, y que establecen diversas medidas excepcionales en materia laboral y, por lo tanto, no tiene sentido en forma aislada sino en relación con dichas normas reglamentarias.

Como las normas reglamentarias anteriores son ilegales el artículo 6o. carece de sustento propio y también debe ser anulado por la Sala, ya que el único artículo que se mantiene vigente es el artículo 1o. de este Decreto Ejecutivo No.14 que no requiere la limitación temporal por estar vinculado en forma directa con el artículo 222 del Código de Trabajo.

Igual observación cabe con respecto al artículo 5o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 que se refiere a la organización interna del Ministerio de Trabajo para ejecutar las medidas previstas en este Decreto.

~~~~~

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA. (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). PANAMA, VEINTINUEVE (29) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S:

El Lcdo. Luis A. Shirley ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad contra el Organó Ejecutivo, integrado en este caso por el Presidente de la República y el Ministro de Trabajo y Bienestar Social.

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para que ésta declare que es ilegal y, por lo tanto, nulo el Decreto Ejecutivo

No.14 del 7 de mayo de 1990, expedido por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. En dicho decreto se toman medidas temporales en materia laboral.

La parte demandante considera que el Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 ha violado los artículos 210, 217 y 218 del Código de Trabajo, el artículo 10. de la Ley No.7 de 1975 y el artículo 10. de la Ley 53 de 1975.

El Procurador de la Administración contestó la demanda mediante la Vista No.74 de 15 de febrero de 1991. El mencionado funcionario, que interviene en este proceso en interés de la ley, considera que, con excepción del artículo 10. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990, todo el resto de los artículos que lo integran son ilegales por violar los artículos 217 y 218 del Código de Trabajo, el artículo 10. de la Ley 7 de 1975 y el artículo 10. de la Ley 53 de 1975.

I. La potestad reglamentaria.

La facultad del Presidente de la República, con el Ministro respectivo, de reglamentar las leyes se encuentra prevista en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política. En esa norma se señala que el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, tiene potestad para "reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

La norma arriba citada constituye el fundamento de la potestad reglamentaria tradicional, referente a las leyes, pues la potestad de reglamentar los servicios públicos se encuentra prevista en el numeral 10 del citado artículo 179 de la Constitución.

Los tratadistas franceses de Derecho Administrativo Georges Vedel y Pierre Delvolvé consideran que "el poder reglamentario es el poder de expedir reglamentos, es decir, de tomar decisiones ejecutorias de carácter general e impersonal" (Droit Administratif, Tomo I, Ed.Presses Universitaires de France, Undécima Edición, París, 1990, pag.326). Las decisiones ejecutorias, nos dicen los mismos autores, son actos administrativos unilaterales que modifican una situación o el orden jurídico por las obligaciones que imponen o por los derechos que confieren (Pág.265).

En virtud de la potestad reglamentaria el Presidente de la República y el Ministro del ramo pueden, pues, expedir reglamentos de las leyes. El reglamento, sostienen los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández es "toda norma escrita dictada por la Administración" (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, 5a. Edición, Madrid, 1989, pag. 195). Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne lo definen como "el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales" (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3a. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pag.103).

✓ El reglamento de una ley debe ser definido, a la vez, con un criterio formal que nos indica que el mismo es un acto administrativo con carácter ejecutorio, expedido por el Presidente de la República con el Ministro respectivo, y desde el punto de vista material, el

sonales que lo diferencian de los actos administrativos no reglamentarios. Las normas contenidas en el reglamento no se agotan con su ejecución.

Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan. El Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 es un reglamento de ejecución de diversas normas del Código de Trabajo.

Una segunda clase de reglamentos son los denominados reglamentos autónomos que no reglamentan Ley alguna sino que en esos casos, la Administración en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. En estos casos el Organismo Ejecutivo adopta reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por la ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentarias que no invadan la Zona reservada a la Ley. Esta especie de reglamento es admitida por una parte dominante de la doctrina y por la jurisprudencia de los países con sistemas jurídicos contencioso administrativos afines a Panamá (para el caso de Colombia Cfr. Gustavo Penagos, El acto administrativo, Editorial Librería del profesional, 4a. Edición, tomo I, Bogotá, 1987, pág.445 a 460). En nuestro país un ejemplo de reglamento autónomo es el Decreto Ejecutivo No.159 de 1941 que regula "el tránsito en el territorio de la República."

Una tercera especie de reglamentos son los llamados reglamentos de necesidad o de urgencia que son los dictados por gobiernos de jure, en materia reservada a las leyes. Estos reglamentos son excepcionales, se fundamentan en la necesidad o urgencia de dictarlos para hacerle frente a graves calamidades o por urgentes razones de interés público cuando el Parlamento está en receso o no se encuentra reunido. Una vez se reuna el Parlamento debe confirmarlos o rechazarlos, en cuyo caso se entenderán derogados.

II.- Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de "la reserva de la Ley" como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista

colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión de la potestad reglamentaria ...es inversamente proporcional a la extensión de la Ley" (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág.38).

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respeto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo "está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público" (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág.216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes.

Existen autores que consideran que algunos límites se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos. Así el tratadista español Fernando Garrido Falla considera que "los reglamentos no pueden derogar ni modificar el contenido de leyes formales, decretos leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía"; "los reglamentos independientes o autónomos no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares"; "los reglamentos que en ejecución de una ley anterior y en virtud de autorización expresa pueden limitar derechos a particulares no deben extenderse a materias distintas de la ley de autorización"; "no deben regular cuestiones que, por su naturaleza, pertenezcan al campo jurídico privado", y "los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos" (Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs.241 y 242).

En nuestro país la potestad reglamentaria de las leyes puede extenderse a diversas materias del campo jurídico privado en las cuales el Organismo Ejecutivo tenga asignado algún papel. En el caso que nos ocupa el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tiene asignadas diversas funciones relacionadas con las renunciaciones de los trabajadores a sus empleos y con los despidos que afecten a un grupo de trabajadores por lo que varias de las materias reguladas en el Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990 caen dentro de los límites materiales de la potestad reglamentaria, lo cual no significa, como veremos, que este reglamento sea válido ya que el mismo ha transgredido los límites formales de la potestad reglamentaria. Cabe observar que en materia que atañe exclusivamente a otro órgano del Estado el Organismo Ejecutivo carece de competencia para reglamentar la ley, tal como en el caso de la Carrera Judicial, que atañe exclusivamente al Organismo Judicial, y sobre cuya materia el Libro Primero del Código Judicial le otorga la potestad reglamentaria al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que ha expedido el reglamento respectivo mediante el Acuerdo No.46 de 27 de septiembre de 1991, publicado en la Gaceta Oficial No.21895 de 16 de octubre del mismo año.

III- El Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990 y la jerarquía normativa.

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.

Lo anterior es de suma importancia en un Estado de Derecho como el que existe actualmente en nuestro país. Si bien en la construcción tradicional del concepto de Estado de Derecho se hacía referencia, como lo señala el tratadista italiano Massimo Severo Giannini, a un ordenamiento estatal en el cual las potestades públicas que incidían sobre la esfera jurídica de los ciudadanos debían siempre estar asignadas al poder público por una ley, garantizando una esfera de autonomía a los ciudadanos que los protegiera de actos estatales arbitrarios, en la actualidad ese principio se ha perfeccionado mediante el control judicial y normas jurídicas "de garantía" que han adquirido mayor rigor y mayor precisión para contener al máximo posible intromisiones en esa esfera ya sea que las mismas provengan de actos legislativos o de reglamentos ejecutivos (Trattato di Diritto Amministrativo, dirigido por Giuseppe Santaniello, Volumen I, L'Amministrazione Pubblica Dello Stato Contemporáneo, Cedam, Padua, 1988, págs.97 y 98).

El Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 reglamenta diversas materias que la Sala pasa a confrontar con las leyes que pretende reglamentar.

III.- La terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento.

El artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 dispone lo siguiente:

"ARTICULO SEGUNDO: El trabajador y el empleador podrán dar por terminada la relación de trabajo por mutuo consentimiento siempre que se haga por escrito, no implique renuncia de derechos y que el documento se suscriba por las partes ante la autoridad correspondiente del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El mutuo consentimiento celebrado sin la intervención de la autoridad administrativa de trabajo será nulo y el trabajador tendrá derecho a reclamar reintegro inmediato a su puesto habitual, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendarios, con el pago de los salarios vencidos desde la fecha de terminación. La solicitud de reintegro se tramitará de acuerdo al procedimiento del proceso abreviado ante los Juzgados Seccionales de Trabajo."

La norma arriba transcrita, a pesar de no señalarlo expresamente, pretende reglamentar el artículo 210 del Código de Trabajo en su numeral 1o., disposición que señala que la relación de trabajo termina "por el mutuo consentimiento siempre que conste por escrito y no implique renuncia de derechos."

La parte demandante sostiene que el artículo 210 del Código de Trabajo no exige que el documento respectivo se suscriba ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y que, por lo tanto, el artículo

el artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990, norma reglamentaria, modifica la Ley.

La Sala considera que es claro que la disposición reglamentaria pretende modificar una norma de superior jerarquía al exigir que el mutuo consentimiento sea suscrito con la participación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y, además, dispone que de no darse esta participación el mutuo consentimiento será nulo. Esto entraña una modificación sustancial a la Ley y no una mera reglamentación requerida por la Ley para asegurar su cumplimiento. Por ello el artículo 2o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 es ilegal.

III.2 Registro de la terminación de la relación de trabajo ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El artículo 3o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1991 dispone que toda terminación de la relación de trabajo deberá ser registrada ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antes de su notificación al trabajador y prevé sanciones consistentes en multas de veinticinco (B/.25.00) a doscientos balboas (B/.200.00) en caso de incumplimiento de esta disposición.

La parte demandante estima que la citada norma reglamentaria ha infringido el artículo 217 del Código de Trabajo que dispone que es facultativo del empleador antes de proceder a la notificación del despido obtener de los tribunales de trabajo autorización previa para despedir a un trabajador.

Es evidente que la disposición reglamentaria antes mencionada modifica lo dispuesto en el artículo 217 del Código de Trabajo ya que obliga al empleador a registrar el despido o cualquier terminación de la relación laboral en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social antes de comunicar la terminación al trabajador. Tal exigencia y las sanciones de tipo penal creadas en este decreto reglamentario exceden, la primera, los límites de la norma jurídica superior pues la modifican, y las segundas constituyen una materia (sanciones penales) que no pueden crearse en un reglamento sino solamente en una ley. Por esta razón procede el cargo de ilegalidad.

III.3. Autorización previa de despidos colectivos.

El artículo 4o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 dispone que los despidos colectivos realizados sin la autorización previa del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social serán de pleno derecho injustificados, se prevé el derecho en estos casos de los trabajadores a demandar el reintegro, y el derecho del empleador para impugnar el reintegro según el procedimiento previsto en la Ley 53 de 1975.

La parte demandante estima que esta disposición viola el artículo 1o. de la Ley 7 de 1975 que le otorgó competencia privativa a las Juntas de Conciliación y Decisión para conocer y decidir demandas por razón de despidos injustificados. Además el artículo 1o. de la Ley 53 de 1975 determina la competencia del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para administrar justicia en ciertos casos, que no incluyen procesos por despidos injustificados.

El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social sólo tiene competencia para autorizar o negar peticiones de autorización de despido concernientes a un grupo de trabajadores por razones económicas, tecnológicas

o similares, según lo dispuesto en el artículo 215 del Código de Trabajo. Sin embargo, la norma reglamentaria que comentamos le atribuye competencia y hace obligatorio que el empleador solicite autorización previa para cualquier despido colectivo, esté o no fundado en las causas económicas previstas en el literal C del artículo 213 del Código de Trabajo. Esto entraña una modificación de la Ley que escapa al ámbito de la potestad reglamentaria.

III.4. Ratificación de las renunciaciones presentadas por los trabajadores.

El artículo 1o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990, dispone que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social "continuará tomando las medidas necesarias a fin de asegurar un mayor control sobre las renunciaciones del trabajador" y "se reserva la facultad de no ratificar las renunciaciones que se den en contravención de los derechos de los trabajadores".

Esta norma no ha sido impugnada por la parte demandante en forma específica. Aquella pretende reglamentar el artículo 222 del Código de Trabajo que señala que la renuncia que no fuere firmada con la intervención del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o que no sea ratificada ante el mismo no puede ser invocada posteriormente por el empleador.

El propósito de esta norma legal es proteger al trabajador y asegurarse que el mismo no sea forzado u obligado por el empleador a presentar la renuncia a su empleo. La Ley pretende asegurarse que la renuncia sea una manifestación libre de la voluntad del trabajador.

En virtud de ello el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social puede negarse a admitir la ratificación de una renuncia si considera que la misma es producto de la coacción ejercida sobre el trabajador por el empleador. Sin embargo, la norma reglamentaria de que nos ocupamos dispone que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se reserva la facultad de no ratificar las renunciaciones que se den en contravención de los derechos de los trabajadores, disposición que va más allá del texto de la Ley y que requiere ser adaptada a la misma lo cual hace la Sala en esta sentencia.

Una hipótesis a considerar en cuanto a la renuncia es el dolo. Este consiste en maniobras engañosas del empleador tendientes a obtener una renuncia del trabajador a su empleo. En la práctica, esto se puede producir, sobre todo, si el empleador promete pagos u otros beneficios o ventajas al trabajador a cambio de la renuncia y luego no cumple con su promesa. La Sala ha sostenido (sentencia de 14 de enero de 1991 en el proceso entablado por Abelardo Batista vs Cía. Chitreana de Gaseosas y Refrigeración S.A.) que, en esta hipótesis, la renuncia que ha sido ratificada ante el Ministerio de Trabajo es válida, pero el empleador debe ser condenado al pago del dinero o concesión de los beneficios que prometió al trabajador. Por ello, el Ministerio de Trabajo no debe abstenerse de admitir una renuncia que es motivada por promesas de pagos o ventajas provenientes del empleador, ya que, si éste no cumple, las mismas son exigibles judicialmente.

III.5 Vigencia del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990.

El artículo 6o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 dispone que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, decretará la finalización de las medidas que se disponen en ese decreto.

Esta norma va vinculada a la vigencia de los artículos 2o., 3o., y 4o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990, que modifican leyes, y que establecen diversas medidas excepcionales en materia laboral y, por lo tanto, no tiene sentido en forma aislada sino en relación con dichas normas reglamentarias.

Como las normas reglamentarias anteriores son ilegales el artículo 6o. carece de sustento propio y también debe ser anulado por la Sala, ya que el único artículo que se mantiene vigente es el artículo 1o. de este Decreto Ejecutivo No.14 que no requiere de limitación temporal por estar vinculado en forma directa con el artículo 222 del Código de Trabajo.

Igual observación cabe con respecto al artículo 5o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 que se refiere a la organización interna del Ministerio de Trabajo para ejecutar las medidas previstas en este Decreto.

Por último, la Sala cree conveniente aclarar lo referente a los efectos de la declaración de nulidad de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o., y 6o., del Decreto Ejecutivo No.14 de 1990 en relación con los procesos que se basan en aquellas disposiciones y que se encuentran en trámite. Estos procesos (por ejemplo: por despidos colectivos no autorizados previamente por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, o los que han surgido en virtud de acuerdos mutuos en los que no ha intervenido dicho Ministerio) deben declararse extinguidos, levantarse las medidas cautelares que se hayan decretado y ordenarse el archivo de los expedientes respectivos. Ello es así porque las pretensiones formuladas en esos procesos se fundamentaban en las normas reglamentarias ahora declaradas nulas y, por ende, aquéllas carecen de fundamento normativo y las autoridades administrativas o judiciales no pueden aplicar normas reglamentarias que han salido de la vida jurídica y que, por ser violatorias de normas jurídicas de superior jerarquía, no pueden constituir la base para resolver una controversia pendiente.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA:

PRIMERO: Que son nulos, por ilegales, los artículos 2o., 3o., 4o., 5o., y 6o., del Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990.

SEGUNDO: Que es nula la parte final del artículo 1o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990, que dispone que "el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social se reserva la facultad de no ratificar las renunciaciones que se den en contravención de los derechos de los trabajadores."

TERCERO: Que el texto del artículo 1o. del Decreto Ejecutivo No.14 de 7 de mayo de 1990 quedará así:

"ARTICULO PRIMERO: El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social continuará tomando las medidas necesarias a fin de asegurar un mayor control sobre las renunciaciones del trabajador, de modo que éste pueda ejercer libremente su derecho ante la autoridad administrativa de trabajo. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 222 del Código de Trabajo, podrá rechazar la ratificación de una renuncia cuando considere

que se ha ejercido sobre el trabajador fuerza o que ha mediado error del trabajador sobre la naturaleza de su acto. En estos casos el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social estará obligado a proporcionar al trabajador o al empleador, si lo solicitaren, una explicación escrita de las razones que fundamentan el rechazo del acto de ratificación de la renuncia."

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

(Fdo.) ARTURO HOYOS.

(Fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(Fdo.) CESAR QUINTERO.

(Fdo.) JANINA SMALL.
Secretaria.

~~~~~

DECLARATORIA DE DESACATO, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JULIO BARBA, EN REPRESENTACION DE GUILLERMO J. PADILLA M., CON EL FIN DE QUE SE DECLARE EN DESACATO AL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA, POR INCUMPLIR LA ORDEN DE SUSPENSION PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES 11-88 DE 25 DE MAYO Y 25-88 DE 5 DE JULIO, AMBAS DE 1988, DICTADAS POR EL CONSEJO ACADEMICO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA. (MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS) .

**LA SALA DECLARA QUE EL FUNCIONARIO ACUSADO NO ES  
CULPABLE DE DESACATO.-**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA. (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA), PANAMA, TREINTA (30) DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

**V I S T O S:**

El Licenciado Julio Barba, actuando en representación de GUILLERMO J. PADILLA M., ha presentado querella por desacato contra el Rector de la Universidad de Panamá, por incumplir la orden de suspensión provisional de los efectos de las resoluciones No.11-88 de 25