

100
f



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La **Licenciada Yosibell Danarys Sánchez Espino**, quien actúa en nombre y representación de **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la **Resolución No. 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto impugnado, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** resolvió negar la solicitud hecha por la apoderada legal del señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, nacional de Bélgica y portador del documento de identidad personal No. E-8-146386, a través del escrito presentado ante esa entidad, el día 10 de marzo de 2017, la que consistía en la emisión de un permiso de trabajo en calidad de Trabajador Extranjero Nacional de Países Específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá.

La referida resolución, fue recurrida en reconsideración siendo confirmada en todas sus partes, mediante la Resolución No. 8-21582-2017 de 22 de septiembre de 2017, dictada por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**; decisión que le fue notificada a la apoderada legal del petente, el día 23 de octubre de 2017, según consta al reverso de la foja 21 del expediente judicial y mediante la cual quedó agotada la vía gubernativa.

I. PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

Las pretensiones planteadas por la apoderada judicial de la parte actora son las siguientes:

“Respetuosamente solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que, con audiencia del Procurador de la Administración, y previo trámite de Ley, declare nula, por ilegal, en su totalidad, Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017 reiterada mediante Resolución 8-21582-2017 de 22 de septiembre de 2017, a la vez que restituye el derecho de mi demandante en cuanto al otorgamiento de la autorización de su permiso de trabajo.”

II. DISPOSICIONES ADUCIDAS COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

A juicio de la parte actora se ha violado el artículo duodécimo-B del Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, adicionado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012, norma que establece los requisitos para la solicitud de permiso de trabajo de extranjeros nacionales de países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, por los siguientes motivos:

- **Que el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, por el cual se reglamentan los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo, establece de manera clara, los requisitos para cada uno de los permisos de trabajo para trabajadores extranjeros que expide el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;**

- Que la comunicación hecha por el Departamento de Migración Laboral a través del Comunicado de fecha 14 de febrero de 2017 y de la Circular Aclaratoria de 23 de febrero de 2017, altera el principio de legalidad y del debido proceso, por cuanto se exigen requisitos no establecidos en el Decreto Ejecutivo 140 de 2012;

- Que a pesar de haber aportado todos los documentos a los que hace alusión el artículo duodécimo-B del Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, adicionado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral rechazó la solicitud hecha por el hoy demandante, por no haber presentado el contrato de trabajo y la planilla de la empresa empleadora;

- Que la práctica de requerir documentación y/o requisitos fuera de los que establece la Ley, vicia la actuación institucional y vulnera la seguridad jurídica que debe permear en dicha actuación (Cfr. fojas 6-12 del expediente judicial).

Por otra parte, la apoderada judicial alega la infracción de los artículos 34, 36, 49 y 53, todos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en ese orden, hacen alusión a los principios del debido proceso legal y de estricta legalidad; al principio de estricta legalidad; a la responsabilidad que tiene el jefe o jefa del Despacho respectivo y del funcionario encargado de la tramitación del proceso; y la anulación de actos por infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. En este sentido, indica que la presentación de requisitos fuera de lo previsto en el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, al que le fueron adicionados normas a través del Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012, rompe el orden jurídico establecido, lesionando el principio de legalidad y vulnerando el derecho a la obtención de la autorización de permiso de trabajo, previo cumplimiento de los requisitos legales (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

III. INFORME DE CONDUCTA.

El **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, por medio de la Nota No. 0164/DM/2018 de 21 de febrero de 2018, presentó el informe de conducta requerido por esta Superioridad, mediante el cual dicha entidad realizó un recuento de los antecedentes del caso y realizó las siguientes precisiones, saber:

“...
SEGUNDO: Que el Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012, correspondiente a la solicitud de Permiso de Trabajo en calidad de Extranjero con permiso de Residencia Permanente, en calidad de Países Específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, modificó el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, por el cual se reglamentan los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo, solamente para agregar dicha categoría de permiso de trabajo, por lo que el solicitante debe aportar el Contrato de Trabajo y la Planilla de la Caja de Seguro Laboral correspondiente a la empresa empleadora, como bien lo señala el artículo 17 del Código de Trabajo, norma legal que es superior frente al Decreto Ejecutivo 140 de 2012, ambos documentos son requeridos previo a la emisión de un Permiso de Trabajo.

...” (Cfr. fojas 43-45 del expediente judicial).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista No.1921 de 11 de diciembre de 2018, el representante del Ministerio Público solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que no es ilegal la **Resolución No. 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, y como consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

Se opone a los argumentos de la apoderada judicial de **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, manifestando que el hoy demandante era conocedor del contenido del Comunicado de fecha 14 de febrero de 2017 y de la Circular Aclaratoria de 23 de febrero de 2017, ya que su solicitud para la obtención del permiso de trabajo respectivo, fue presentada ante el Ministerio, el día 10 de marzo de 2017, tal como se desprende del hecho quinto de su escrito de demanda (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

Concluye el señor Procurador de la Administración que la debida presentación del contrato de trabajo, así como la planilla de la Caja de Seguro Laboral tiene como finalidad u objetivo que el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo**

Laboral pueda comprobar el cargo o función que realizará el trabajador extranjero, que la empresa empleadora lo tenga afiliado a la Seguridad Laboral y esté cumplimiento con las cargas impositivas que establece la Ley (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

V. ALEGATO DE CONCLUSIÓN.

El representante del Ministerio Público, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, presentó su escrito de alegatos, en el que reiteró los hechos y consideraciones que sirvieron de sustento al momento de presentar su Vista Fiscal, según se aprecia de foja 80 a foja 87 del expediente judicial.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por la Licenciada Yosibell Danarys Sánchez Espino, quien actúa en nombre y representación de **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural que comparece en defensa de un interés particular en contra de la **Resolución No. 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la acción examinada.

Por su lado, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón

por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO:

Como bien se ha mencionado anteriormente, el acto impugnado lo constituye la **Resolución No. 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, por medio de la cual, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** resolvió negar la solicitud hecha por la apoderada legal del señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, nacional de Bélgica y portador del documento de identidad personal No. E-8-146386, a través del escrito presentado ante esa entidad, el día 10 de marzo de 2017, la que consistía en la emisión de un permiso de trabajo en calidad de Trabajador Extranjero Nacional de Países Específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá.

Entonces, a modo de ver de este Tribunal, el problema jurídico objeto de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción que nos ocupa, se centra en determinar si el hoy demandante al momento de presentar la solicitud para la autorización de su permiso de trabajo, cumplió o no con la normativa en materia de permisos de trabajo para extranjeros, vigente en ese momento.

Cabe indicar en este punto que, el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, que reglamenta los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo relativos a la Protección del Trabajo de los Nacionales, en su artículo primero contemplaba nueve categorías de permisos de trabajo para trabajadores extranjeros.

Ahora bien, en el año 2012, acaeció un hecho íntimamente relacionado con los permisos de trabajo que el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** puede otorgar a los extranjeros y es que, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública expidió el Decreto Ejecutivo 416 de 13 de junio de 2012, por medio del cual se creó dentro de la categoría migratoria de Residente Permanente, la subcategoría de Residente Permanente en calidad de extranjeros

nacionales de países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión en la República de Panamá, con el propósito de estrechar los lazos de amistad y cooperación con países amigos.

Que en virtud de ello, resultaba necesario homologar la normativa en materia de expedición de los permisos de trabajos a los extranjeros con el precitado Decreto Ejecutivo 416 de 2012, por lo que el Órgano Ejecutivo a través del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** dictó el Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012, que modificó un artículo y adicionó otro artículo al mencionado Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999.

Nos referimos específicamente a la modificación del artículo primero del citado Decreto Ejecutivo 17 de 1999, con la que se creó como categoría de permiso de trabajo para extranjeros, aquél para extranjeros con permiso de Residencia Permanente, en calidad de extranjeros nacionales de Países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, otorgados por el Servicio Nacional de Migración. Así mismo, nos referimos al nuevo artículo duodécimo-B del aludido Decreto Ejecutivo 17 de 1999, relativo a la documentación que debe acompañar toda solicitud para la autorización del recién creado permiso de trabajo, cuyo texto pasamos a transcribir a continuación:

“ARTÍCULO DUODÉCIMO-B: La solicitud de permiso de trabajo para el extranjero con Permiso de Residencia Permanente, en calidad de extranjeros nacionales de Países específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, otorgado por el Servicio Nacional de Migración, deberá acompañarse con los siguientes documentos:

- A. Poder y solicitud mediante abogado, en papel simple, original y copia;
- B. Copia autenticada de la Resolución emitida por el Servicio Nacional de Migración, mediante la cual se le otorga al extranjero su permiso de residencia permanente;
- C. Certificado expedido por el Servicio Nacional de Migración, donde conste el estatus migratorio del solicitante;
- D. Copia debidamente autenticada ante Notario Público, del carné emitido por el Servicio Nacional de Migración, en

donde conste el Permiso de Residencia Permanente, a favor del solicitante;

- E. Cuatro Fotos tamaño carné con el nombre del solicitante escrito al dorso."

De igual forma, el Manual de Procedimientos y Funciones del Departamento de Migración Laboral del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** específicamente en su Anexo 17, aprobado mediante la Resolución DM-225-16 de 23 de mayo de 2016 y, publicado en la Gaceta Oficial 28,038-B, en concordancia con el Decreto Ejecutivo 17 de 1999, estableció los requisitos para tramitar los permisos de trabajo en calidad de Países Amigos:

REQUISITOS PARA TRAMITAR PERMISO DE TRABAJO EN CALIDAD DE PAISES AMIGOS DECRETO EJECUTIVO N° 140 (2 DE AGOSTO DE 2012)
A. Poder y solicitud mediante abogado en papel simple, original y copia.
B. Copia autenticada de la resolución emitida por el Servicio Nacional de Migración, mediante la cual se le otorga al extranjero su permiso de residencia permanente.
C. Certificado expedido por el Servicio Nacional de Migración, donde conste el estatus migratorio del solicitante.
D. Copia debidamente autenticada ante Notario Público, del carné emitido por el Servicio Nacional de Migración, en donde consta el Permiso de Residencia Permanente, a favor del solicitante.
E. Cuatro fotos tamaño carné con el nombre del solicitante escrito al dorso.

Observa la Sala, que a foja 22 del expediente judicial reposa copia de la solicitud de permiso de trabajo indefinido, presentada por la apoderada legal del señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON** ante el Departamento de Migración Laboral del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, el día 10 de marzo de 2017, documento del que se evidencia la presentación de todos los requisitos exigidos por el referido artículo duodécimo-B del Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, que fue adicionado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012.

El **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, al hacer el análisis de la documentación aportada por la apoderada legal del señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, estimó que el mismo no presentó el contrato de trabajo y la planilla de la empresa empleadora, y, de esta manera, lo plasmó en la **Resolución No. 8-**

14144-2017 de 14 de julio de 2017, a través de la cual negó la solicitud sometida a su consideración.

De acuerdo con el informe de conducta remitido por la entidad demandada, el solicitante tenía la obligación de aportar el contrato de trabajo y la planilla de la Caja de Seguro Laboral correspondiente a la empresa empleadora, como bien lo señala el artículo 17 del Código de Trabajo, norma que su juicio, es superior frente al Decreto Ejecutivo 140 de 2012 (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial).

Por su parte, la defensa ejercida por el Procurador de la Administración se basó en que como la solicitud de permiso de trabajo fue presentada el 10 de marzo de 2017, el petente era conocedor del contenido del Comunicado de fecha 14 de febrero de 2017 y de la Circular Aclaratoria de 23 de febrero de 2017, emitidos por el **Departamento de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**; comunicaciones en las que ese Departamento señaló lo siguiente:

“En fiel cumplimiento a la Ley que rige la contratación de extranjeros en Panamá, el artículo 17 del Código de Trabajo señala:

‘Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Laboral, 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.’

Se hace necesario que todo trabajador extranjero que solicite un permiso para laborar dentro de las categorías de Extranjero Profesional y Países Específicos que mantienen relaciones Amistosas, Profesionales, Económicas y de Inversión con la República de Panamá, cumplan con los requisitos antes mencionados para que el Ministerio pueda aprobarle el permiso de trabajo, por lo tanto, debemos verificar el contrato de trabajo, donde se establece el cargo del extranjero, y la planilla de la empresa empleadora, a fin de determinar los porcentajes de contratación de mano de obra panameña y extranjera. Tomando en cuenta lo que mandata la Ley:

‘Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge o con más de diez años de residencia en el país en una proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios.’

...”

Con relación a estos señalamientos, este Tribunal estima que los mismos no son cónsonos con la situación jurídica que ocupa nuestra atención, tal como se explicará a continuación:

En primer lugar, se debe partir del hecho que el espíritu del artículo 17 del Código de Trabajo es el de proteger al trabajador nacional, para lo cual **le impone a aquel empleador que requiera la contratación de personal extranjero, la obligación de solicitar previamente una autorización al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, con la finalidad de que este último pueda verificar que no se alteren los porcentajes de nacionales exigidos en el referido artículo 17 (proporción no inferior al noventa por ciento del personal de trabajadores ordinarios) y, de esa manera, lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia en Pleno:

“La Corte comparte el criterio del Ministerio Público, pues el espíritu de la norma legal cuestionada (art.17 del C. de Trabajo) es el de proteger al trabajador nacional, imponiéndole al empleador la obligación de contratar y mantener un alto porcentaje de trabajadores panameños, a fin de garantizarles su derecho al trabajo. Pero además, dicho precepto extiende esa misma protección a ciertos extranjeros que cumplan determinadas condiciones, como son: tener cónyuge panameño o tener diez años de residencia en nuestro país, aun cuando los mismos no hayan adoptado la nacionalidad panameña por naturalización, situación ésta no regulada por la norma legal impugnada.

...” (Cfr. Sentencia de 9 de enero de 2002, acción de inconstitucionalidad promovida contra la palabra ‘diez’ contenida en el primer párrafo del artículo 17 del Código de Trabajo). (El resaltado es del Tribunal).

En esa misma línea de pensamiento, se pronunció esta Sala al momento de resolver un recurso de casación laboral promovido contra una sentencia del Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial, cuando manifestó que:

“ ...

En relación a lo expresado por las empresas casacionistas, respecto a la presunta carencia de permiso de trabajo de Llantires para laborar en Panamá, este Tribunal de Casación debe puntualizar que en concordancia con el artículo 17 del Código de Trabajo, **es la obligación del empleador** - no del trabajador- de solicitar el correspondiente permiso de trabajo para aquellos trabajadores extranjeros que por necesidad técnica o profesional necesite dentro de su empresa establecida

en territorio Nacional, **siempre y cuando cumpla con las limitaciones que impone la legislación de Trabajo**, por lo que tampoco esta Sala considera que la sentencia recurrida en casación haya transgredido el artículo 17 del Código de Trabajo..." (Cfr. Sentencia 9 de febrero de 2006) (El resaltado es del Tribunal).

Conforme se puede apreciar, el sujeto activo de la obligación a la que se refiere el artículo 17 del Código de Trabajo, lo es el empleador, quien deberá solicitar ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, una autorización para la contratación de personal extranjero por una necesidad técnica o profesional para poder que dicho Ministerio corrobore que su planilla está compuesta en un noventa por ciento (90%), por panameños, o extranjeros de cónyuge o con más de diez años de residencia en el país. A este respecto, cabe destacar que la norma en comento por ningún lado le impone esa carga al trabajador, más aún cuando en el caso que se analiza, la solicitud no fue presentada por ninguna empresa empleadora, sino por el señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**.

Aclarado lo anterior, debemos hacer referencia al Comunicado de fecha 14 de febrero de 2017 y a la Circular Aclaratoria de 23 de febrero de 2017, emitidos por el **Departamento de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, siendo que, a criterio de la Procuraduría de la Administración, el hoy demandante tenía conocimiento de los mismos, por lo que no podía desconocer lo establecido en dichos documentos. Sobre esta apreciación hecha por el Ministerio Público, este Tribunal se muestra en desacuerdo por las mismas razones que se explicaron en los párrafos que anteceden, debido a que luego de leer detenidamente su texto, se observa que la entidad demandada tiene el concepto errado de que exigirle la presentación de requisitos adicionales al interesado en el otorgamiento del permiso de trabajo en calidad de Trabajador Extranjero Nacional de Países Específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, descansa en su deber de verificar que el empleador no altere los porcentajes de contratación de mano de obra panameña y extranjera.

///

Tampoco debe perderse de vista, que el comunicado y la circular aclaratoria constituyen **meras comunicaciones internas** dentro de la Administración Pública, que como bien lo sostiene la doctrina, tienen el **propósito de orientar a los funcionarios subalternos sobre la interpretación y la aplicación de las normas, a la vez que fijan pautas o reglas de comportamiento en la prestación del servicio**, por lo que si nos apegamos a dicho criterio, **no le es dable al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral establecer requisitos adicionales**, no contemplados en el artículo duodécimo-B del Decreto Ejecutivo 17 de 1999, tal como fue adicionado por el Decreto Ejecutivo 140 de 2012, ya con ello, estaría rebasando el marco jurídico para el otorgamiento de permisos de trabajo en calidad de Trabajador Extranjero Nacional de Países Específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá (Cfr. **BERNAL, Manuel; CARRASCO, José; DOMINGO, Lastenia. Manual de Derecho Administrativo Panameño**, Primera Edición 2013, Segunda Impresión 2019, República de Panamá. Pág. 223).

Sobre la naturaleza jurídica de las circulares, el Consejo de Estado colombiano se pronunció a través de la Sentencia de 17 de mayo de 2012, en los siguientes términos:

“...
La Circular motivo de impugnación fue expedida con fundamento en las funciones consagradas a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Protección Laboral en los Decretos 246 de 2004 y 205 de 2003.

De la lectura y análisis hecha por la Sala a las funciones, tanto en la Ley 489 de 1998 así como en las de creación de los Ministerios firmantes de la Circular, al igual que de los decretos enunciados, se puede deducir que les corresponde como objetivo primordial, la fijación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de su compromiso misional tanto de rango constitucional como legal; ejercer el control y vigilancia de la actividad propia de su ministerio; preparar los proyectos de ley, decretos y resoluciones que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que correspondan al Presidente de la República y expedir las resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular, necesarios para la ejecución de sus funciones sin que se pueda afirmar que entre ellas se encuentran las señaladas en la Circular demandada.

Tampoco es de recibo, como lo afirma el demandado (fls. 66 y 67), que la característica de la Circular que se cuestiona radica en que fija de manera general la posición del Ministerio sobre asuntos relativos a las materias de su competencia y en el marco de las disposiciones vigentes, y no lo puede ser, como quiera que no es del ámbito de sus funciones dar interpretaciones, alcances o aplicabilidades diferentes a lo normado en el texto de la ley y mucho menos enunciar posiciones que rayan con el texto de la misma.

No le es dable jurídicamente al Ministerio por vía de acto administrativo, fijar condiciones o requisitos diferentes a los señalados en la Constitución Política y la ley o en las normas reglamentarias, porque sería de tal gravedad que vulneraría el régimen normativo vigente y que es exclusivo de ser desarrollado por normas superiores, como en efecto se encuentra plasmado en nuestra legislación.

Aceptar el dicho del demandado es aceptar el ejercicio de una facultad reglamentaria en cabeza de los Ministros, función ésta que es exclusiva del Presidente de la República, acorde con lo señalado en el artículo 189-11 de la Constitución Política, tema que no admite análisis ni interpretación diferente al de la consagración legal.

..." (Lo destacado es de este Tribunal).

En definitiva, la actuación del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** va en detrimento de los principios de seguridad jurídica y de buena fe, por cuanto que si bien el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, en su artículo duodécimo-B, que fue adicionado por el Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012, establece de manera expresa, los requisitos que tiene que cumplir toda persona interesada en solicitar un permiso de trabajo en calidad de Trabajador Extranjero Nacional de Países Específicos que mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, lo cierto es que el Ministerio no está aplicando lo previsto en la referida normativa, al negarle la solicitud al señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, sobre la base del incumplimiento de requisitos que no se encuentran contemplados en el citado Decreto Ejecutivo 17 de 1999.

Se hace más que evidente para esta Sala que, en el negocio jurídico que nos ocupa se actuó con prescindencia del denominado principio de estricta legalidad previsto en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,

sobre Procedimiento Administrativo General, el cual debe regir en todas y cada una de las actuaciones de la Administración Pública, por cuanto dichas actuaciones deben llevarse a cabo conforme a lo que establece expresamente la ley, pues actuar al margen de ese principio conllevaría a decisiones meramente arbitrarias e ilegales. Sobre el alcance que tiene el precitado principio de legalidad, en las actuaciones administrativa, el procesalista Carlos Betancur Jaramillo ha conceptualizado que: "Decir que la administración está sometida a la ley equivale a afirmar que aquélla debe respetarla y que el particular o administrado tiene el derecho a esa legalidad y posee los medios para hacerla operante; vale decir, que lo que es deber para la administración es un derecho para el administrado que le permitirá a éste exigir que aquélla respete, al cumplir sus cometidos, las normas que organizan la competencia, la forma, los motivos, el contenido y el fin de esa actividad, conformada genéricamente por actos y hechos." (Cfr. **BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo**, Sexta Edición, Librería Señal Editora. Medellín. 2002. Pág. 24).

En consecuencia, se le ha generado inseguridad al administrado sobre la normativa que rige en materia de otorgamiento de permisos de trabajo para trabajadores extranjeros, pues tal como lo ha sostenido la doctrina extranjera "es un principio esencial en el Estado de Derecho en la medida que la sumisión a unas reglas juego jurídico conocidas de antemano por todos facilita la buena fe en el tráfico jurídico y dota a las relaciones jurídicas de la fortaleza necesaria para la armonía Laboral." (Cfr. **RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. Principio de Seguridad Jurídica y técnica normativa**, artículo publicado en revista académica Núm. 3, año 2007, de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

En este caso, resulta indiscutible que la decisión contenida en la **Resolución No. 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, no se ajustó a Derecho, habida cuenta de que no existían elementos jurídicos para rechazar la solicitud presentada por el señor **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**, para el otorgamiento del permiso de trabajo en calidad de Trabajador Extranjero Nacional de Países Específicos que

mantienen relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, comprobándose así los cargos de ilegalidad invocados con relación al artículo duodécimo-B del Decreto Ejecutivo 17 de 1999, adicionado por el Decreto Ejecutivo 140 de 2012 y a los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, siendo innecesario el análisis de los cargos de ilegalidad restantes.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL la Resolución No. 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** y su acto confirmatorio, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por la **Licenciada Yosibell Danarys Sánchez Espino**, en nombre y representación de **ROBIN SYLVESTRE BLAIRON**.

NOTIFÍQUESE;


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 18 DE diciembre DE 20 19

A LAS 2:06pm. DE LA tarde

Procurador de la Administración


Firma