



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Antonio Vargas De León, actuando en nombre y representación de la **CONFEDERACIÓN NACIONAL DE UNIDAD SINDICAL INDEPENDIENTE (CONUSI)**, presenta Demanda Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1, 2, 3, 6 y 8 del Decreto Ejecutivo No.81 de 20 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

I. ACTO ACUSADO

Como ya hemos adelantado, el acto acusado lo constituyen los artículos 1, 2, 3, 6 y 8 del Decreto Ejecutivo No.81 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, publicado en Gaceta Oficial No.28958-C de 20 de marzo de 2020, cuyo texto es el citado a continuación:

“ ...

DECRETA:

Artículo 1. Para los efectos de la aplicación del numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo, se podrá considerar caso fortuito

o fuerza mayor, según sea el caso, la existencia de la pandemia del COVID-19 y la consecuente declaración de Estado de Emergencia Nacional, decretada mediante la Resolución de Gabinete No.11 de 13 de marzo de 2020.

Artículo 2. Los contratos de los trabajadores de las empresas cuyas operaciones hayan sido cerradas, conforme a las medidas preventivas ordenadas por las autoridades gubernamentales dentro del Estado de Emergencia Nacional, se considerarán suspendidos para todos los efectos laborales, desde la fecha en que se ordenó el cierre y dicha suspensión deberá ser autorizada por la Dirección General de Trabajo o las Direcciones Regionales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, de acuerdo a lo establecido en el artículo 203 del Código de Trabajo.

La suspensión de los efectos de los contratos significa que, los trabajadores no están obligados a prestar el servicio y los empleadores no están obligados a pagar el salario. Esta suspensión de contrato no implica su terminación ni exime de las otras obligaciones de ambas partes, surgidas con anterioridad en el contrato de trabajo ni afectará la antigüedad de los trabajadores.

Artículo 3. Los contratos de los trabajadores de las empresas que cierren como consecuencia del cierre de otras empresas, se considerarán suspendidos en los términos descritos en el artículo 2 de este Decreto Ejecutivo, siempre que dicha suspensión sea autorizada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

...

Artículo 6. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, notificará de la solicitud de suspensión de los contratos de trabajo al sindicato o a la representación de los trabajadores de la empresa. Dicha notificación no suspende el término de tres días al que se refiere el artículo 201 del Código de Trabajo. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral resolverá lo que resulte de la documentación presentada por el empleador, autorizando o rechazando la suspensión de los contratos de trabajo, dentro del término antes descrito.

...

Artículo 8. Si al término de los tres días que otorga el artículo 201 del Código de Trabajo para decidir sobre la solicitud de suspensión de los contratos, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral no se ha pronunciado sobre la misma, se entenderá aprobada la solicitud para todos los efectos legales."

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

A. Antecedentes.

El apoderado judicial de la **CONFEDERACIÓN NACIONAL DE UNIDAD SINDICAL INDEPENDIENTE (CONUSI)**, explica que en el marco del Estado de Emergencia decretado por el Órgano Ejecutivo a través de la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, como consecuencia de los efectos

generados por el COVID-19, se profirieron los Decretos Ejecutivos N°472 y N°489, ambos del 13 de marzo de 2020, que extreman medidas sanitarias y ordenan la suspensión de actividades, actos y eventos que conlleven aglomeración de personas.

Continúa relatando, que como consecuencia de la expedición de los preceptos legales antes referidos, el día 20 de marzo de 2020, fue publicado en la Gaceta Oficial No. 28985-C, el Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de mayo de 2020, a través del cual se reglamentó el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo.

En este sentido, manifiesta que a partir de la promulgación de este último Decreto Ejecutivo, cerca de doscientos setenta mil (270,000) contratos de trabajo fueron suspendidos en cerca de dieciocho mil (18,000) empresas, que presentaron la solicitud de suspensión de contratos con fundamento en dicho cuerpo normativo.

Agrega, que aunque el Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de mayo de 2020, tenía como finalidad preservar los puestos de trabajo durante el tiempo que durara el Estado de Emergencia, la realidad es que los efectos reales del mismo han permitido que los trabajadores afectados por estas medidas, por una parte, hayan sido enviados a sus hogares sin recibir salarios, y por la otra, no se hayan reintegrado a sus labores habituales como lo establece el Código de Trabajo.

B. Normas que se estiman violadas y el concepto de la violación.

Del atento estudio del Expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad solicitada se sustenta en la violación de las normas detalladas a continuación:

- 1. Artículos 198, 201, 202 y 204 del Código de Trabajo.

Denuncia la violación directa por omisión del artículo 198, en virtud que, pese a que el artículo en mención dispone que la suspensión de los contratos de

trabajo no implica la extinción de derechos que dimanen del mismo, como lo sería el reintegro del trabajador a sus funciones; el Decreto Ejecutivo impugnado permite la suspensión del contrato de trabajo sin que el trabajador tenga la obligación de probar la existencia del caso fortuito y fuerza mayor, lo cual, desde su óptica, vulnera derechos del trabajador.

En cuanto al artículo 201, considera que ha sido infringido de manera directa por omisión, en razón que el artículo 2 del Decreto atacado releva, sin justificación y sin fundamento legal, al empleador de probar la existencia de la fuerza mayor o caso fortuito, como pre-requisito para la obtención de la autorización de suspensión del contrato, situación que es contraria al contenido del artículo 201 del Código de Trabajo.

Sobre el artículo 202, indica que ha sido violado de forma directa por omisión, debido a que, según sus propias palabras, *“...el artículo 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N°81 impugnado de manera ilegal, pre establece y lo relevan de esta obligación, ya que equipara la suspensión a la existencia de la pandemia COVID-19 y al Estado de Emergencia Nacional, por lo tanto, el solo hecho de alegar esta circunstancia, hacen que lo dispuesto en el artículo 202 del Código de Trabajo, no pueda aplicarse ya que el Ministerio de Trabajo, no podrá negar una solicitud y mucho menos ordenar el pago de salarios caídos que corresponda por la predisposición que señala la norma atacada por ilegal.”*

Finalmente, arguye que el artículo 204 fue violado de forma directa por comisión, pues, el Decreto Impugnado plantea un procedimiento de suspensión de contrato distinto al establecido en el Código de Trabajo, estableciendo además la figura del “silencio administrativo positivo”, misma que no se encuentra contemplada en la norma que pretende desarrollar y que desconoce el Derecho de Audiencia y el término de tres (3) días que se consigna en el artículo 201 de la excerta para que se decida sobre la solicitud.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De fojas 24 a 33 del Expediente Judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta rendido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por medio de la Nota No.0492-DM-2020 de 24 de agosto de 2020.

En dicho informe, se inicia destacando que a partir de la emisión de los Decretos Ejecutivos N°472 y N°489 de 16 de marzo de 2020, dictados en el marco de la pandemia del COVID-19, ambos dirigidos a controlar las medidas que se debían adoptar en las empresas y actividades colectivas, muchas empresas cerraron y enviaron a sus trabajadores a sus hogares sin que existiese una seguridad jurídica sobre la condición laboral de los mismos.

Según relata, en virtud de este escenario, el Consejo de Gabinete, por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, decidió regular la suspensión de los efectos de los contratos de trabajo en virtud de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Es así que se profirió el Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020, que reglamentó el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo.

En ese contexto, añade que el Texto del Referido Decreto Ejecutivo N°81, que permite la suspensión de los efectos de los contratos por causas de fuerza mayor o caso fortuito como consecuencia del COVID-19, es acorde con el texto y espíritu del Código de Trabajo y que su objetivo no es otro que complementarlo, pero siempre atendiendo el objeto del referido Texto Legal. Del mismo modo, agrega que la norma reglamentaria fue expedida con la finalidad de asegurar los derechos de los trabajadores que se encontraban en “una especie de limbo jurídico desde el punto de vista laboral”, previo a que fuere emitida.

Así pues, manifiestan que dicha reglamentación obedeció a la intención de reconocer que el COVID-19 puede ser considerado como una causa mayor o

de caso fortuito cuya consecuencia necesaria, inmediata y directa es la paralización temporal de las actividades de las empresas, habida cuenta la situación de hecho (cierre intempestivo de las empresas) y de derecho (orden de cierre por parte de las autoridades del Ministerio de Salud) existentes al momento de su promulgación.

Finalmente, reiteran que con el Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020, no trata de omitir o sustituir ninguna norma vigente del Código de Trabajo, sino de particularizar la situación inédita ocasionada por la pandemia ocasionada por el COVID-19, en cuanto a procedimientos para la suspensión de los efectos de los contratos de trabajo, relacionados con la misma, y respetando precisamente la vigencia de las normas del Código de Trabajo.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1176 de 30 de octubre de 2020, visible de fojas 34 a 48 del Expediente Judicial, rinde concepto en interés de la Ley, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, y en tal sentido, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaren que no son ilegales los artículos 1, 2, 3, 6 y 8 del Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020.

Para informar a la Sala sobre su posición, el Representante del Ministerio Público medularmente segmenta en dos (2) grandes bloques las argumentaciones esbozados en la Demanda. Así, en relación a los cargos de violación de los artículos 198 y 201 del Código de Trabajo, concernientes a la suspensión de los efectos del contrato de trabajo, indica que los mismos no encuentran asidero legal, pues, desde su óptica, la lectura del artículo 2 del Decreto Ejecutivo impugnado, permite colegir que únicamente se entenderán suspendidos los contratos de los trabajadores de las empresas cuyas

operaciones hayan sido cerradas, previa autorización del da Dirección General de Trabajo o las Direcciones Regionales del Ministerio de Trabajo.

Del mismo modo, manifiesta que el artículo 9 del Decreto Ejecutivo reconoce expresamente el derecho al pago de los salarios dejados de percibir de todos aquellos trabajadores cuyos contratos se hayan suspendido bajo un procedimiento distinto al previsto en la Ley, mientras que el artículo 10 contempló el derecho al reintegro de los trabajadores a través de la reincorporación de estos a sus labores.

Por otra parte, señala no encontrarse de acuerdo respecto a las alegadas violaciones de los artículos 202 y 204 del Código de Trabajo, concernientes a la aprobación de la solicitud de suspensión de contrato por caso fortuito o fuerza mayor por parte de la Dirección General del Trabajo y el procedimiento a seguir, debido a que el propio artículo 7 del Decreto Ejecutivo impugnado, preceptúa que el procedimiento aplicable será desarrollado de conformidad con lo preceptuado en los artículos 202 y 203 del Código de Trabajo. De igual forma, arguye que el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020, prevé, contrario a lo expresado por la impugnante, la participación del sindicato o grupo de trabajadores.

De ahí que considere que no son ilegales los artículos 1, 2, 3, 6 y 8 del Decreto Ejecutivo N°81 de 20 de marzo de 2020.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

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

En primer lugar, tenemos que el acto administrativo impugnado lo constituye el Decreto Ejecutivo 81 de 20 de marzo de 2020, "Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo".

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

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

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

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

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

En este punto, resulta oportuno destacar que la figura de Sustracción de Materia no se encuentra taxativamente regulada en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, abundante jurisprudencia de esta Máxima Corporación de Justicia ha interpretado que la misma se infiere de lo dispuesto en el artículo 992 del Código Judicial (norma aplicable supletoriamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal como lo dispone el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 36 de la Ley 33 de 1946), que a su letra dice:

“Artículo 992. En la Sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente”. (El énfasis es suplido)

El texto recién invocado, cobra vital importancia en virtud que el fenómeno procesal de Sustracción de Materia ocurre cuando luego de instaurada una Demanda, sobreviene en el curso del mismo un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, situación que imposibilita o hace ineficaz un pronunciamiento sobre el fondo de la causa del Tribunal requerido, lo que ocasiona un Fallo inhibitorio.

Del mismo modo, debe tenerse presente que para poder decretar este modo de terminación del Proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro de la causa en análisis, lo cual ha ocurrido en el negocio jurídico en estudio, en el que ha quedado plenamente evidenciado que una norma posterior derogó aquella impugnada.

Podemos complementar lo anteriormente expuesto, trayendo a colación los planteamientos que doctrinalmente se han planteado sobre la Sustracción de Materia. En tal sentido, cobra relevancia la definición dada por el autor Jorge Walter Peyrano¹, quien la identifica como *“un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la*

¹ En su obra denominada “El proceso atípico”. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130.

materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión aducida”.

Sobre el mismo punto, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto² señalan lo siguiente:

“Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.”

Las citas doctrinales invocadas no hacen más que confirmar nuestras líneas anteriores, en el sentido que se puede comprobar la configuración del fenómeno de Sustracción de Materia, en virtud de la desaparición del objeto litigioso como consecuencia de una circunstancia extintiva de la pretensión surgida de forma sobreviniente a la presentación de la Demanda.

Por las consideraciones expuestas, esta Corporación de Justicia considera que lo procedente es decretar la Sustracción de Materia en el proceso Contencioso Administrativo de Nulidad en estudio y en esos términos nos pronunciaremos.

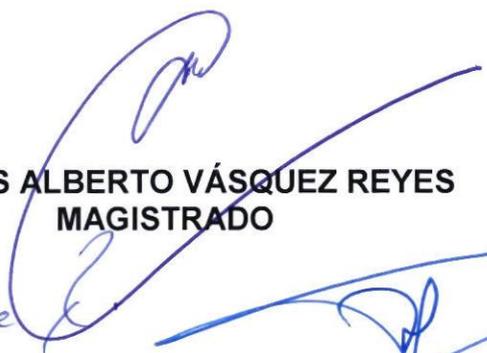
VI. PARTE RESOLUTIVA

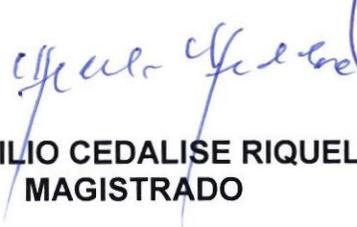
En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en el Proceso Contencioso

² En su obra “Teoría General del Proceso. Tomo I. Editorial Temis. Santa Fe, Bogotá. Página 288.

Administrativo de Nulidad presentado por el Licenciado Antonio Vargas De León, actuando en nombre y representación de la **CONFEDERACIÓN NACIONAL DE UNIDAD SINDICAL INDEPENDIENTE (CONUSI)**, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1, 2, 3, 6 y 8 del Decreto Ejecutivo No.81 de 20 de marzo de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y, en consecuencia, **ORDENA** el archivo del expediente.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 26 DE Mayo DE 20 22

A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1187 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 34 de mayo de 2022


SECRETARÍA