



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

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

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

**VISTOS:**

La licenciada **VEIRA DEL CARMEN CASTILLO NAVARRO** actuando en su propio nombre y representación, presenta demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulos, el parágrafo 5 del artículo cuarto, el párrafo final del artículo sexto y el parágrafo 3 del artículo séptimo, todos contenidos en el Decreto Ejecutivo No.17 de 11 de mayo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo N°20 de 28 de mayo de 2019, ambos emitidos por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**I. DEL ACTO IMPUGNADO Y FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN.**

Ante una motivación y/o consideración en la que se puntualiza por la autoridad demandada, que está reglamentando los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo, a través de las normas acusadas de ilegal, se dispone lo siguiente:

**“Artículo Primero.** La solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero con cónyuge de nacionalidad panameña deberá de acompañarse con los siguientes documentos:

...

**Parágrafo 5.** El permiso de trabajo de trabajador extranjero con cónyuge panameño se otorgará por un término de dos años la primera vez, y la prórroga cada tres años”.

**“Artículo Sexto.** La solicitud de permiso de trabajo para trabajador extranjero dentro del diez por ciento del personal ordinario deberá acompañarse con los siguientes documentos:

...  
E. Fotocopia legible de la última planilla de la Caja de Seguro Social, con el original. Para ser cotejada, y su respectivo recibo de pago.

...  
El permiso del trabajador extranjero dentro del diez por ciento del personal ordinario se otorgará por 2 años, prorrogable por el mismo tiempo”.

“**Artículo Séptimo.** La solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero experto o técnico dentro del quince por ciento del personal especializado deberá acompañarse con los siguientes documentos:

...  
**Parágrafo.** El permiso de trabajo para trabajador extranjero experto o técnico dentro del quince por ciento podrá otorgarse por 2 años prorrogables por el mismo tiempo”. (G.O.28783-B. Págs. 45-47) (Cfr. fs. 95-96 expdte. contencioso)

La normativa objeto de impugnación, suscrita por quien regenta la Cartera de Trabajo y Desarrollo Laboral, es expedida con la finalidad de actualizar las distintas categorías de permisos de trabajo para contribuir a que los trámites se simplifiquen, haciéndolos consecuentes con los permisos migratorios. No obstante esta finalidad, la accionante arguye que la norma demandada modifica el tiempo de vigencia de los permisos de trabajo de los trabajadores extranjeros, por un término superior al año que establece el artículo 17 del Código de Trabajo.

Ante lo expuesto, la licenciada **CASTILLO NAVARRO** concluye que la reglamentación demandada modifica o altera el referido texto legal de superior jerarquía -que protege el trabajo de los nacionales-, en contravención al derecho y la jurisprudencia que se ha emitido tanto por la Sala Tercera como por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (fs. 2-13 expdte. contencioso).

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, quien Sustancia admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 03 de abril de 2023, y remite copia de la demanda a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral. Además, la corre en traslado a la Procuraduría de la Administración, y,

abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 103).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

## **II. INFORME DE CONDUCTA.**

Por medio de la Nota N. 0171-DM-2023, la Jefa de la Cartera de Trabajo y Desarrollo Laboral sostiene que a través del Decreto Ejecutivo No. 20 de 28 de mayo de 2019, se modifican los términos de los permisos de trabajo de las categorías de casado con nacional y del personal especializado, previamente reglamentados mediante Decreto Ejecutivo No.17 de 11 de mayo de 1999. De ahí, que la modificación de la normativa -que se impugna- siga la lógica de la otra, y estemos frente a dos normas reglamentarias de igual jerarquía.

A continuación adiciona, que el Decreto Ejecutivo No. 20 de 28 de mayo de 2019 así como el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, fueron derogados por el Decreto Ejecutivo No. 4 de 4 de marzo de 2023, publicado en la Gaceta Oficial No.29736-B de 9 de marzo de 2023. De ahí que indique que debe ponerse término a la demanda ante el advenimiento del fenómeno procesal conocido como sustracción de materia (fs. 106-108 expdte. contencioso).

## **III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Colaborador de la Instancia con sujeción a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Sobre procedimiento administrativo general", a través de la Vista Número 764 de 25 de mayo de 2023, se pronuncia sobre la pretensión en estudio reseñando el acto objeto de la pretensión, la norma que se aduce infringida y los cargos de infracción para posteriormente, advertir, que el Decreto Ejecutivo No. 20 de 2019, texto

reglamentario que contiene las disposiciones acusadas de ilegales, ha sido derogado por el Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023.

En este sentido, sostiene que este último decreto reglamentario, también fue derogado por el Decreto Ejecutivo No. 6 de 13 de abril de 2023, por medio del cual se regula la migración laboral, según se constata en la Gaceta Oficial No.29760-C de 13 de abril de 2023. Con fundamento en las fechas de expedición de estas normas reglamentarias de los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo, sobre migración laboral, resalta que el Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023 y el Decreto Ejecutivo No.6 de 13 de abril de 2023, en su orden, se emitieron con anterioridad y posteridad a la presentación de la acción contenciosa en estudio.

Ante la realidad procesal expuesta, afirma que estamos ante la figura de sustracción de materia, con fundamento en el artículo 36 del Código Civil y jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; por lo que pide a este Tribunal su declaratoria (fs. 109-116 ibídem).

Llevados a cabo los traslados y contestada la demanda, se emite el Auto de Pruebas No. No.64 de 17 de enero de 2024 (fs. 118-120 ibídem), se procede a la evacuación del material probatorio, y una vez concluido el período de su práctica, se apertura la etapa de alegatos, sin que ninguna de las partes los presentase.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Surtidos todos los trámites pertinentes, y encontrándose el proceso en estado de resolver, a ello se procede previa las siguientes acotaciones.

La demandante, **VEIRA DEL CARMEN CASTILLO NAVARRO**, plantea de manera palmaria ante esta Corporación de Justicia, que son nulos: el párrafo 5 del artículo cuarto, el párrafo final del artículo sexto y el párrafo 3 del artículo séptimo, todos contenidos en el Decreto Ejecutivo N°20 de 28 de mayo de 2019, "Que modifica y adiciona artículos al Decreto Ejecutivo No.17

de 11 de mayo de 1999, y se deroga el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 107”, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Al respecto asevera que dichas normas reglamentarias exceden lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Trabajo, y de seguido especifica que la Ley establece el término para los permisos de trabajo de los extranjeros atendiendo a la protección del trabajador nacional; por lo que dicha entidad ministerial no puede otorgarlos por un período mayor. Ahora bien, resulta trascendente expresar que estas disposiciones, en efecto, fueron derogadas por el Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023 ante lo establecido en el artículo 175, cuyo tenor dice así:

**“Artículo 175. El presente Decreto Ejecutivo deroga** el Decreto Ejecutivo 38 de 1985, Decreto Ejecutivo 28 de 1994, Decreto Ejecutivo 23 de 1998, **Decreto Ejecutivo 17 de 11 mayo de 1999**, Decreto Ejecutivo 107-A de 2011, Decreto Ejecutivo N°140 de 2012, Decreto Ejecutivo 67 de 2013, Decreto Ejecutivo 68 de 2013, Decreto Ejecutivo N°69 de 2013, Decreto Ejecutivo 74 de 2013, Decreto Ejecutivo 185 de 2013, Decreto Ejecutivo 30 de 2016, Decreto Ejecutivo 76 de 2017, Decreto Ejecutivo 24 de 2018, Decreto Ejecutivo 114 de 2018, Decreto Ejecutivo 9 de 2019, **Decreto Ejecutivo 20 de 2019**, Decreto Ejecutivo 21 de 2019, Decreto Ejecutivo 22 de 2019, Decreto Ejecutivo 130 de 2019, Resolución N°DM-417-2019 de 5 de septiembre de 2019”. (Resalta La Sala) (G.O. 29736-B de 9 de marzo de 2023)

El precepto citado nos permite constatar la derogación íntegra de los permisos de trabajo -según el Decreto Ejecutivo No.20 de 2019-, en lo referente a trabajadores extranjeros en estos términos: casado con cónyuge panameño (2 años, la primera vez, y la prórroga cada 3 años); dentro del 20% del personal ordinario (2 años, prorrogable por el mismo tiempo); y el experto o técnico dentro del quince por ciento del personal especializado (2 años prorrogables por el mismo término).

La derogación de ambos Decretos -1999 y 2019- por otro texto reglamentario, nos lleva a colegir que la disposición demandada a través del proceso con Número de Negocio 238312023, surtió a plenitud sus efectos jurídicos, al perecer con la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023, a partir del mismo día que se interpuso la demanda, es decir, el 9 de marzo de 2023. A este acaecimiento se adiciona que, inclusive,

esta última norma fue derogada en su totalidad por el Decreto Ejecutivo No. 6 de 13 de abril de 2023, dando paso a una nueva reglamentación que regula la migración laboral en suelo panameño (G.O. 29760-C de 13 de abril de 2023).

El contexto procesal que antecede, da cabida a la aplicabilidad de la potestad jurisdiccional, contenida en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, cuyos textos dicen así:

**“Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso,** los Magistrados y Jueces tendrán las facultades ordenatorias o instructorias:

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

**“Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda,** siempre que haya sido probado oportunamente”. (Resalta La Sala)

Respecto a la falta de objeto litigioso, dentro de una demanda en que se impugna un acto administrativo que, sobreviene en insubsistente por la expedición de otro; este Tribunal ha determinado la ocurrencia del fenómeno jurídico que doctrinalmente se denomina sustracción de materia y se define en estos términos: *“un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida”* (Peyrano, Jorge Walter, *“El proceso atípico”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130*). En específico, la jurisprudencia nacional ha decretado sustracción de materia, ante la desaparición de la pretensión en el curso del proceso, pronunciándose como a continuación se detalla:

Resolución de 24 de mayo de 2017

“Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; pues, como bien ha conceptuado el Procurador de la Administración, **los motivos sobre los cuales Álvaro Arturo Varela Flores solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución N°121-R-121 de 2016, antes anotada, han desaparecido con la expedición de la Resolución N°195-R-195 de 8 de abril de 2016, confrontable a foja 43, por cuyo conducto dejó sin efecto dicho acto administrativo.**

La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que **se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

...

**La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública, ...”**

Resolución de 8 de agosto de 2015

“...la presente demanda tiene como génesis, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, que fija el precio y aprueba la venta de un lote de terreno de 242.11 metros cuadrados a la Corporación Torrevieja, S.A., de la cual es representante legal el Señor Cesareo Dejuane Dobarro, con cédula de identidad personal N° N-14-379.

Vemos entonces, que mediante Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012 (visible a foja 50 del expediente judicial), el Concejo Municipal del distrito de La Chorrera, resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Derogar como en efecto se deroga, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: Este Acuerdo rige a partir de su aprobación, sanción y publicación en la Gaceta Oficial.”

Que en ese sentido, **se derogó el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, previamente demandado, mediante la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, y que en efecto, se cuenta con que fue debidamente publicada esta derogatoria, en Gaceta Oficial N° 27,075-A de 11 de julio de 2012.**

...

Siendo así, y una vez extinguido el objeto del proceso por decisión proferida mediante la emisión del Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012, esta Corporación de Justicia está imposibilitada para pronunciarse, pues ha de reconocer en esta causa, la **sustracción de materia**. (Resalta La Sala).

(Cfr. Resolución de 8 de agosto de 2023. Firma Forense George & Asociados vs. Artículos Sexto, Octavo y el último inciso del Artículo Noveno de la Resolución J.D. No. 050-2018 de 16 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá)

Ante una acción desprovista de materia justiciable, por razón de la derogación de la reglamentación acusada de ilegal, procedemos a reconocer la extinción del objeto litigioso.

Por consiguiente, la Sala Tercera 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 la demanda contencioso-administrativa de nulidad presentada por la licenciada **VEIRA DEL CARMEN CASTILLO NAVARRO**, actuando en su propio nombre y representación contra el parágrafo 5 del artículo cuarto, el párrafo final del artículo sexto y el parágrafo 3 del artículo séptimo del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo No.20 de 28 de mayo de 2019, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

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

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 1567 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 21 de Mayo de 2024

  
SECRETARIA

**SALA III DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFIQUESE HOY 23 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:37 DE LA mañana

A Presidencia de la Administración

  
FIRMA