

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1027

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de octubre de 2020

Proceso de  
Inconstitucionalidad.

La Licenciada Alejandra Chong, actuando en nombre y representación de la **Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI)**, promueve acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. **Norma acusada de inconstitucional.**

A través de la acción que ocupa nuestra atención, la Licenciada Alejandra Chong, actuando en nombre y representación de la **Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI)**, promueve la acción de inconstitucionalidad en estudio en contra de los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** (Cfr. foja 20 y reverso del expediente judicial y la Gaceta Oficial 29,067-A del lunes 13 de julio de 2020).

II. **Disposiciones acusadas, las normas constitucionales que se aducen infringidas y los conceptos de las violaciones.**

La Confederación accionante explica las aludidas infracciones como a seguidas se copia:

a. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, vulnera los artículos 65, 71, 78 y 79 de la Constitución Política de la República, que indican:

#### Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020

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

#### Constitución Política de la República

“Artículo 65. A todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se les garantiza su salario o sueldo mínimo. Los trabajadores de la empresa que la Ley determine participarán en las utilidades de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas del país.” (Lo subrayado y destacado es de la fuente).

“Artículo 71. Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.” (Énfasis de la demandante).

“Artículo 78. La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.” (La subraya y la negrilla es de la accionante).

“Artículo 79. Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores.” (Son de la recurrente los destacados).

#### Concepto de la violación:

De acuerdo con lo planteado en la acción en estudio, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, vulnera el artículo 65 del Texto Constitucional, porque según quien demanda, el primero permite la reducción de la jornada laboral, lo que conlleva la disminución del salario y puede ponerlo por debajo del mínimo consagrado como un derecho fundamental del trabajador (Cfr. foja 6 del expediente judicial).



En ese orden de ideas, se plantea que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, infringe los artículos 71, 78 y 79 de la Carta Política, por razón que la demandante estima que la norma superior no permite acuerdos que impliquen disminución de derechos; por consiguiente, afirma que la reducción de la jornada de trabajo constituye una variación y una alteración de las condiciones de trabajo; entre éstas, la reducción automática del sueldo de los trabajadores, lo que constituye un desmejoramiento en las condiciones y en la calidad de vida de éstos; por tanto, se aduce que se desconoce el deber del Estado de garantizar un salario mínimo que permita una vida digna y decorosa para ellos (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

b. El artículo 2 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, transgrede los artículos 64, 71 y 113 de la Constitución Política de la República, que señalan:

#### Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020

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

#### Constitución Política de la República

“Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.” (Lo subrayado y destacado es de la fuente).

“Artículo 71. Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.” (Énfasis de la demandante).

“Artículo 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que pueden ser objeto de

previsión y seguridad sociales. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores de pendientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social." (Son de la recurrente los destacados).

Según las estimaciones de la accionante, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, conculca los artículos 64, 71 y 113 de la Carta Magna, porque la reducción de la jornada de trabajo impuesta por la norma reglamentaria transgrede la responsabilidad del Estado de asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa y debido a que degrada o disminuye un derecho adquirido de los trabajadores que es el salario, además que afecta la capacidad de subsistencia (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

c. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, transgrede el artículo 71 de la Constitución Política de la República, que puntualizan:

#### **Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020**

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

#### **Constitución Política de la República**

"**Artículo 71.** Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo." (Énfasis de la demandante).

A juicio de la recurrente, la violación se produce porque todo acuerdo que derive en la disminución del salario, es nulo, por lo que, a su entender, tal reducción cercena derechos mínimos de los trabajadores (Cfr. foja 13 del expediente judicial).



d. El artículo 4 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, infringe los artículos 64 y 71 de la Constitución Política de la República, que a la letra dicen:

**Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020**

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

**Constitución Política de la República**

“Artículo 64. El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.” (Lo subrayado y destacado es de la fuente).

“Artículo 71. Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.” (Énfasis de la demandante).

Al tenor de lo explicado por la accionante, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, infringe los artículos 64 y 71 de la Constitución Política, por razón que el permitir las deducciones y las retenciones legales en un salario desmejorado por una reducción de la jornada laboral se traduce en menor ingreso, lo que atenta contra la existencia decorosa de los trabajadores que ha de ser garantizada por el Estado, lo que acarrea una insuficiencia económica que acentúa las condiciones de pobreza entre la población (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

**III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho no comparte las argumentaciones planteadas por la **Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI)**, debido a que el Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, objeto de reparo, fue expedido conforme a Derecho.

Decimos esto, debido a que el mismo tiene como uno de sus fundamentos la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, que decretó el **Estado de Emergencia**

Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa conocida como COVID-19, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de la pandemia (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese sentido, nos remitimos a lo establecido en el **artículo 78 de la Constitución Política de la República**, establece:

**“Artículo 78.** La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.”

La expresión “La Ley regulará...” que contiene el artículo 78, constituye una **cláusula de reserva legal**, que se define como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la **Constitución Política de la República** entrega al ámbito de las potestades del **Órgano Legislativo** para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

El **concepto de cláusula de reserva legal** ha sido desarrollado por la doctrina constitucional panameña recogida por el Pleno de esa máxima corporación de Justicia en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

“...En otras palabras, se trata de normas sujetas a la llamada ‘cláusula de reserva legal’ lo cual, a decir del doctor QUINTERO, significa ‘que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley’ (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José. 1967. pág. 618).” (Lo destacado es nuestro).

En la situación que se analiza, se observa que el artículo 78 de la Constitución Política de la República señala que: *“La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores”*.

Bajo la fórmula que contiene el artículo 78 Constitucional, el Órgano Legislativo emitió el Decreto de Gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, con rango de Ley, que aprobó el Código de Trabajo, modificado, entre otras, por la Ley 44 de 12 de agosto de 1995, cuyo artículo 159, preceptúa:



“Artículo 159. ... En los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo, correspondiente, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis. En tales situaciones el Estado aunará esfuerzos con los trabajadores y empleadores, a fin de disminuir los efectos de la crisis.” (Énfasis suplido) (Subrogado por el artículo 22 de la Ley No. 44 de 12 de agosto de 1995).

Según se observa del texto citado, el artículo 159 del Código de Trabajo, modificado por la Ley 44 de 12 de agosto de 1995, prevé que en los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo, correspondiente, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis.

Ante la necesidad de ampliar esa temática, el Órgano Ejecutivo, por conducto de la Jefa de la mencionada cartera ministerial, expidió el Decreto Ejecutivo número 71 de 13 de marzo de 2020, “*Que reglamenta temporalmente el artículo 159 del Código de Trabajo*”.

Ese Decreto Ejecutivo fue emitido con sustento en el artículo 184, numeral 14, de la Constitución Política de la República de Panamá, que regula lo relativo a la potestad reglamentaria, veamos:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.” (Énfasis suplido).

Por consiguiente, ese instrumento jurídico fue suscrito por el Presidente de la República y la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, que puntualiza:

“REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL

DECRETO EJECUTIVO No. 71  
De 13 de Marzo de 2020

Que reglamenta temporalmente el artículo 159 del Código de Trabajo

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971, se aprobó el Código de Trabajo en el que se establecen las normas generales de trabajo, la protección de los nacionales, contratos, riesgos profesionales, salario y protección de la fuente de trabajo;

Que el artículo 184 de la Constitución Política, en su numeral 14, señala las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, incluyendo reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;

Que el segundo párrafo del artículo 159 del Código de Trabajo establece que ‘en los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo, correspondiente, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis;

Que la reglamentación precisa permitirá realizar en forma oportuna y eficaz, cuando se acuerde entre las partes, la modificación temporal de los horarios o la semana de trabajo;

Que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, como parte integrante del Gobierno Central, realiza actualmente acciones encaminadas a optimizar metodologías para mejorar el intercambio y negociación entre trabajadores y empleadores, además, de la gestión administrativa de la Institución, contribuyendo a buenas prácticas legales y sindicales, brindando soluciones reglamentarias prácticas para aplicar en forma eficaz medidas excepcionales contenidas en la norma laboral;

Que ante anuncio efectuado por las autoridades del Ministerio de Salud relativas al COVID-19 y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, se hace necesario mitigar el riesgo de



posibles contagios para los trabajadores, empleadores y usuarios de los servicios ofrecidos, por causa de aglomeración de personas;

Que el Gobierno Nacional ha declarado el Estado de Emergencia Nacional, en atención a la pandemia por el contagio del COVID-19, presupuesto que permite aplicar la condición excepcional temporal establecida en el artículo 159 del Código de Trabajo;

DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Aprobar el texto modelo del Acuerdo de Modificación Temporal de la Jornada de Trabajo al aplicar el artículo 159 del Código de Trabajo de la República de Panamá, cuyo texto es el siguiente:

...

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

**ARTÍCULO TERCERO:** Este Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de su promulgación y tendrá vigencia hasta que culmine la existencia del Estado de emergencia Nacional que le da origen.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en la ciudad de Panamá, a los 13 días del mes de Marzo del año dos mil veinte (2020).

**LAURENTINO CORTIZO COHEN (fdo)**  
Presidente de la República

**DORIS ZAPATA ACEVEDO (fdo)**  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral" (Cfr. páginas 1-3 de la Gaceta Oficial 28979-C de 13 de marzo de 2020).

En este contexto, resulta imperativo citar el contenido del artículo 199, numeral 8, del Código de Trabajo, que dice:

**"Artículo 199. Son causas de suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador y el empleador:**

...

8. La fuerza mayor o caso fortuito cuando tenga como consecuencia necesaria, inmediata y directa la paralización temporal de las actividades de la empresa, del establecimiento u obra del empleador por un período mínimo de una semana. Esta causa de suspensión surtirá efectos desde la fecha en que se produjo el hecho que la constituye, conforme a esta norma, salvo los casos en que pese a la paralización de las actividades, la prestación del servicio resultase necesaria por razones de cuidado, mantenimiento, o a fin de evitar graves perjuicios económicos a la empresa.

..." (Lo destacado es nuestro).

La disposición citada viene a demostrar, que existe otra autorización con rango legal para la suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador y el empleador, normativa que descarta todos los argumentos expresados en la demanda de inconstitucionalidad bajo examen.

En ese orden de ideas, el Órgano Ejecutivo, por conducto de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, expidió el Decreto Ejecutivo número 81 de 20 de marzo de 2020, con el objeto de reglamentar el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo, referente a la suspensión de los efectos de los contratos de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito. Ese cuerpo reglamentario, señala:

“REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL

DECRETO EJECUTIVO No. 81  
De 20 de Marzo de 2020

Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, decretó el Estado de Emergencia Nacional como consecuencia de los efectos de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de esta pandemia;

Que la prevención, control y mitigación de esta enfermedad requiere de medidas extremas, como lo es la cuarentena de personas expuestas o



sospechosas de haber contraído la enfermedad, así como el aislamiento, luego de superar la enfermedad, dado que se ha demostrado científicamente que, por un periodo determinado, ésta se transmite nuevamente;

Que el contagio de la enfermedad infecciosa COVID-19 se ha ido incrementando, amenazando tanto a los habitantes que se encuentren en el territorio de la República, como a la economía nacional, por razón de la alteración e interrupción de las condiciones normales de funcionamiento u operación de la empresa privada;

Que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral realiza acciones encaminadas a optimizar metodologías para mejorar el intercambio entre trabajadores y empleadores, que brinden soluciones reglamentarias prácticas para aplicar, en forma eficaz, medidas excepcionales que permitan preservar la salud, la vida de todos, los puestos de trabajo y la economía nacional;

Que es responsabilidad del empleador y los trabajadores acatar los protocolos y directrices establecidas por la Autoridad Sanitaria, al igual que las medidas económicas y laborales que se dicte en concordancia;

Que, ante el anuncio efectuado por las autoridades del Ministerio de Salud en relación con el COVID-19 y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, se hace necesario mitigar el riesgo de contagio para los trabajadores, empleadores y usuarios de los servicios ofrecidos, por causa de aglomeración de personas;

Que el Decreto Ejecutivo No. 472 de 13 de marzo de 2020 y el Decreto Ejecutivo 489 de 13 de marzo de 2020, extremen las medidas sanitarias, ante la declaración de pandemia de la enfermedad COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud, y ordenen la suspensión de actividades, actos y eventos que conlleven aglomeración de personas;

Que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tiene la obligación de preservar la fuente de empleo de los trabajadores frente a la pandemia COVID-19 y el subsecuente Estado de Emergencia Nacional, por lo que requiere establecer disposiciones extraordinarias para regular el procedimiento de suspensión de los contratos de trabajo, con la finalidad de mantener un registro de los trabajadores y empleadores afectados;

Que el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República, con la participación del ministro respectivo, la facultad de reglamentar las leyes;

Que el artículo 195 del propio texto constitucional, prevé que la distribución de los negocios entre los ministros de Estado se efectuará de conformidad con la Ley según su finalidad;

## DECRETA:

**Artículo 1.** Para 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 de trabajo 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 4.** Para la suspensión de los contratos de trabajo solicitada ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el empleador deberá enviar de manera electrónica los siguientes documentos:

...

**Artículo 5.** Los trabajadores cuyos contratos de trabajo hayan sido suspendidos de acuerdo con lo establecido en este Decreto Ejecutivo, serán incluidos en las listas de beneficiarios de los programas que establezcan el Órgano Ejecutivo para mitigar la falta de ingresos regulares, mientras dure dicha suspensión.

**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 7.** El procedimiento aplicable para lo contemplado en el artículo 6 de este Decreto Ejecutivo, será desarrollado de conformidad con lo



preceptuado en los artículos 202 y 203 del Código de Trabajo. La resolución que autoriza la suspensión de los contratos de trabajo, podrá ser notificada mediante procesos electrónicos, en concordancia con lo descrito en el artículo 204 del referido Código.

**Artículo 8.** Si al término de los tres días hábiles 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.

**Artículo 9.** Los salarios de los trabajadores de las empresas que hayan cerrado, en forma distinta a las disposiciones contenidas en el presente Decreto Ejecutivo o sin contar con la autorización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, serán cubiertos en su totalidad por el empleador, hasta que este Ministerio autorice dicha suspensión.

Estas empresas podrán solicitar los beneficios económicos dictados por el Gobierno Nacional producto del Estado de Emergencia Nacional, transcurrido un mes desde la notificación de la autorización de suspensión de los contratos de trabajo, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**Artículo 10.** Al terminar la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, los trabajadores retornarán a sus puestos de trabajo, en las mismas condiciones establecidas en el contrato de trabajo vigente al momento de la suspensión, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 205 del Código de Trabajo.

Se considerará despido verbal injustificado, el impedimento, por parte del empleador, del retorno del trabajador a su puesto de trabajo al día siguiente de culminar el Estado de Emergencia Nacional.

**Artículo 11.** Este Decreto Ejecutivo entrará a regir al día siguiente de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Código de Trabajo de la República de Panamá; Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020; Decreto Ejecutivo 472 de 13 de marzo de 2020; Decreto Ejecutivo 489 de 16 de marzo de 2020, Decreto Ejecutivo 78 de 16 de marzo de 2020; y Circular del 27 de febrero de 2020; del Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

#### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en la ciudad de Panamá, a los 20 días del mes de Marzo del año dos mil veinte (2020).

**LAURENTINO CORTIZO COHEN (fdo)**  
Presidente de la República

DORIS ZAPATA ACEVEDO (fdo)

Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral" (Cfr. Páginas 1-3 de la Gaceta Oficial 28985-C de 20 de marzo de 2020).

En concordancia con lo anterior, el Órgano Ejecutivo, por conducto de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, dictó el Decreto Ejecutivo 85 de 2 de abril de 2020, con la finalidad de regular la reducción o la modificación de las jornadas de trabajo (Cfr. la Gaceta Oficial 28994-B de 2 de abril de 2020).

Como complemento, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral emitió la Resolución DM-150-2020 de 27 de abril de 2020, "Por la cual se convoca una Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral" (Cfr. la Gaceta Oficial número 29,013 de 29 de abril de 2020).

El tema de "la jornada de trabajo" fue discutido en la Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral, que laboró entre el 1 de mayo y el 30 de junio de 2020 (Cfr. foja 20 del expediente judicial y la Gaceta Oficial 29067-A de 13 de julio de 2020).

Sobre la base del razonamiento previo, y al analizar la parte motiva y el contenido del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, objeto del proceso en estudio, en cuyos artículos 1, 2, 3 y 4 se tomaron las siguientes medidas: "**Artículo 1.** El acuerdo de modificación o reducción temporal de la jornada de trabajo, que incluye convenir métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis, no afectará la rata por hora pactada en el contrato de trabajo vigente."; "**Artículo 2.** El acuerdo de modificación o reducción de la jornada de trabajo, tendrá una disminución máxima del cincuenta por ciento de las horas de trabajo por mes."; **Artículo 3.** Los efectos de los acuerdos de modificación temporal de la jornada de trabajo, suscritos durante el año 2020, por empleadores y la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, no se extenderán más allá del día 31 de diciembre de 2020."; y, el "**Artículo 4.** Los descuentos y retenciones legales serán ajustados de conformidad con el



salario que resulte de la modificación de la jornada de trabajo acordada, conforme a los porcentajes establecidos en el artículo 161 del Código de Trabajo.”, colegimos que ese instrumento reglamentario está debidamente fundamentado en la Constitución Política de la República, la que remite a la Ley mediante una cláusula de reserva legal, en este caso, la Ley Codificada; es decir, el Código de Trabajo, cuyo artículo 199 (numeral 8) regula lo siguiente: *“Artículo 199. Son causas de suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador y el empleador: ... 8. La fuerza mayor o caso fortuito cuando tenga como consecuencia necesaria, inmediata y directa la paralización temporal de las actividades de la empresa, del establecimiento u obra del empleador por un período mínimo de una semana. Esta causa de suspensión surtirá efectos desde la fecha en que se produjo el hecho que la constituye, conforme a esta norma, salvo los casos en que pese a la paralización de las actividades, la prestación del servicio resultase necesaria por razones de cuidado, mantenimiento, o a fin de evitar graves perjuicios económicos a la empresa...”*; y, por el otro, el artículo y 159 de ese cuerpo mismo normativo, que guarda relación con *“...los casos en que por razones de crisis económica grave de carácter nacional, debidamente comprobados por las autoridades administrativas de trabajo, se ponga en peligro la existencia de la fuente de trabajo, se podrá, de manera temporal, modificar o reducir los horarios o la semana de trabajo, correspondiente, con el consentimiento de la organización sindical, o de los trabajadores donde no exista ésta, siempre que se acuerden los métodos para lograr la recuperación gradual de la jornada de trabajo a los niveles existentes antes de la crisis.”*, lo que evidencia que la normativa sujeta a debate fue emitida conforme a Derecho.

De allí que, podemos concluir que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, estaba debidamente autorizado para expedir el Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, objeto de reparo, para establecer normas tendientes a regular los acuerdos de modificación o de reducción temporal de la jornada de trabajo

(Cfr. foja 20 y reverso del expediente judicial y la Gaceta Oficial 29,067-A del lunes 13 de julio de 2020).

**IV. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.**

En razón de las anteriores consideraciones y expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración con respecto al tema planteado en la acción de inconstitucionalidad en estudio, solicitamos a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al ejercer el control de constitucionalidad antes expuesto, declare que **NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo 101 de 13 de julio de 2020, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, toda vez que no viola los artículos 64, 65, 71, 78, 79, 113 ni algún otro de la Constitución Política.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 598-2020-I