

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 136

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 6 de febrero de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Erne Morales & Associates, actuando en representación de **Andrea Alejandra Barrios Aguilar**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 8-13604-2017 de 11 de julio de 2017, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 28 y su reverso del expediente judicial).

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto se acepta.

Séptimo: No es un hecho; por tanto se acepta.

Octavo: No es un hecho; por tanto se acepta.

Noveno: No es un hecho; por tanto se acepta.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo Duodécimo -E del Decreto 17 de 11 de mayo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo 17 de abril de 2013, que dispone los documentos con los cuales debe acompañarse la solicitud de permiso de trabajo para el extranjero con residencia permanente en calidad de extranjero profesional (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);

B. El anexo 15 de la Resolución DN-225-16 de 23 de mayo de 2016 del Ministerio de Trabajo que aprobó el Manual de Procedimiento y funciones del Departamento de Migración Laboral que establece los requisitos para tramitar la solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero (Cfr. foja 5 del expediente judicial); y

C. El artículo 17 del Código de Trabajo que señala que todo empleador mantendrá trabajadores panameños, extranjeros de conyugue panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al noventa (90) por ciento del personal de trabajadores ordinarios (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, el acto acusado de ilegal lo constituye la Resolución 8-13604-2017 de 11 de julio de 2017, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través de la cual se negó la solicitud de permiso de trabajo efectuada por la accionante, **Andrea Alejandra Barrios**, por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Trabajo, referente a la contratación y porcentajes de salario para los trabajadores extranjeros (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad con el citado acto administrativo, la interesada interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 8-19988-2017 de 15 de septiembre de 2017, misma que dispuso mantener en todas sus partes lo ordenado en el acto principal, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la accionante acudió a la Sala Tercera el 21 de noviembre de 2017, a fin de interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, cuya pretensión está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 8-13604-2017 de 11 de julio de 2017, mediante la cual el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral negó la solicitud de permiso de trabajo a favor de la recurrente (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Al argumentar a favor de su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que en el Código de Trabajo al extranjero profesional se le incluyó en una categoría nueva de permiso de trabajo y se le establecieron sus respectivos requisitos, por lo tanto, la entidad demandada no puede a su juicio aplicar una norma que fue modificada hace cuatro (4) años atrás desconociendo derechos ya adquiridos por los extranjeros a los cuales le fueron otorgados dichos permisos previamente en resoluciones por el mismo personero laboral que, posteriormente, en ese mismo año en curso se los niega (Cfr. foja 4 del expediente judicial)

Aunado a lo anterior, sostiene la abogada de **Andrea Alejandra Barrios Aguilar** que es incomprensible que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral vaya en contra de sus propias acciones mostradas con un (1) año de anterioridad, limitando los derechos de extranjeros que cumplieron con la Ley vigente para conseguir un trabajo en este país, agrega, que en su opinión el Manual de Procedimiento y Funciones que incorpora el anexo 15, relativo al permiso de profesionales extranjeros es violado nuevamente por el titular de esa entidad demandada, ya que supuestamente incorporó mediante comunicado, sin fuerza de Ley, requisitos no

establecidos en ningún instrumento jurídico sujeto de impugnación, causando desmejoras , pérdida de empleo, en este caso a la demandante, quien perdió una oferta laboral por no haber podido aportar la prórroga de su permiso de trabajo, pese a que cumplió con todos los requisitos exigidos por la Ley (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Como quiera que estos cargos de infracción están estrechamente relacionados, pasamos a contestar los mismos en forma conjunta, según a continuación se expone.

El negocio jurídico bajo examen gira en torno a la autorización del permiso de trabajo solicitado por un extranjero, la cual está regulada en el artículo 17 del Código de Trabajo, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, mismo que establece la proporción de trabajadores extranjeros que pueden ser contratados por una empresa. Veamos:

“Art. 17. Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y **podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del quince por ciento del total de los trabajadores.**

En ningún caso los porcentajes de salarios o asignaciones en conjunto y por categoría, podrán ser menores que los fijados en el párrafo anterior.

No obstante lo anterior, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa recomendación del Ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo Bienestar Social.

Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, 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.” (La negrilla es nuestra).

Al confrontar el texto de la norma transcrita con las piezas procesales que conforman el expediente judicial, se observa que mediante la Resolución 8-13604-2017 de 11 de julio de 2017, se le negó a la actora, **Andrea Alejandra Barrios Aguilar**, el permiso de trabajo solicitado dentro del diez por ciento (10%) del personal ordinario, puesto que al evaluar la documentación aportada por ésta, la entidad demandada advirtió que no se aportó la documentación completa, pues debió presentar el contrato de trabajo; la copia del comprobante de pago; y la fotocopia de la planilla de la Caja de Seguro Social, a fin que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral pudiese verificar las funciones inherentes a su especialidad, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que está dentro de la Seguridad Social (Cfr. foja 15 del expediente).

En ese orden de ideas, consta en autos que producto de la decisión anterior, la apoderada judicial de la accionante presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resolución 8-19988 de 15 de septiembre de 2017, la cual mantuvo en todas sus partes el acto acusados (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En ese sentido, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en el Informe de Conducta remitido al Magistrado Sustanciador, en cuanto a la viabilidad del permiso de trabajo solicitado por la actora, cito:

“Primero: Que efectivamente la señora Andrea Barrios presentó una solicitud de prórroga de permiso de trabajo en calidad de extranjero profesional, **la cual se le negó por falta de requisitos (contrato de trabajo, planilla del seguro social), es decir que no demostró que mediara una oferta de trabajo, requisito sine qua non, para otorgar el permiso de trabajo.**

Segundo: Que la aplicación del artículo 17 del Código de Trabajo, en la resolución que hoy es impugnada, se fundamenta en la legalidad de los permisos de trabajo...

Tercero: Que nuestra Constitución Política de la República de Panamá, señala en el artículo 73, la prohibición de la contratación de trabajadores extranjeros, enfatizando que se regulará sólo la

contratación de trabajadores extranjero Gerentes, Directores y profesionales. En virtud, de las prerrogativas que ostenta **el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral como ente garante del cumplimiento de las políticas de empleo, desarrollados en el artículo 17 del Código de Trabajo, indica que los empleadores que necesitan ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, previa comprobación de que el personal calificado reúna la respectiva calidad y que desempeñe las funciones inherentes a su especialidad.**

Lo anterior significa, que le corresponde a la autoridad administrativa **comprobar la condición de trabador extranjero, y que efectivamente exista un empleador que requiere, sus servicios sin violentar la Ley o vulnerar las profesiones restringidas para nacionales, es por ello que requerimos el contrato de trabajo, para verificar el cargo que desempeñará.**

Cuarto: Que el Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970, que dicta la Ley orgánica del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral establece que el ministro actúa con plena autoridad y está investido de las atribuciones y responsabilidades constitucionales y legales inherentes a la administración superior del Ministerio entre ellas cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la república de Panamá, las leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en materia de trabajo.

..." (La negrita es de este Despacho) (Cfr. Fojas 34 y 35 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, esta Procuraduría estima necesario advertir que lo transcrito en los párrafos precedentes, sin lugar a dudas, es la obligación que tenía **Andrea Alejandra Barrios Aguilar** de presentar el contrato de trabajo y planilla de la empresa donde laboraría para que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral pudiera verificar que desempeñaría las funciones inherentes a su especialidad, que el personal calificado reunía la respectiva calidad y que se encontraba dentro de la Seguridad Social para así poder obtener su permiso de trabajo; ya que el propósito fundamental de dicha excerpta legal es el de proteger el trabajo de los nacionales; **de ahí que mal puede la institución demandada**

conceder un permiso contraviniendo los requisitos dispuestos en el artículo 17 del Código de Trabajo, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, máxime si no cumple con las mencionadas exigencias y no se acreditó que fueran subsanados posteriormente.


Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 8-13604-2017 de 11 de julio de 2017**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su acto confirmatorio.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal del accionante, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 845-17