

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 334

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de marzo de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

La Licenciada Yosibell Danarys Sánchez Espino actuando en representación de **Robin Sylvestre Blairon**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente **Robin Sylvestre Blairon**, al solicitar que se declare nula, por ilegal, la Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, y su acto confirmatorio, los que, en su opinión, son contrarios a Derecho.

La apoderada especial del actor manifestó que la entidad demandada le requirió una serie de documentaciones que no eran exigidas para el tipo de permiso que gestionó, por lo que sostuvo que la solicitud de permiso de trabajo realizada por su representado cumplía con todos los requisitos exigidos por la ley,

motivo por el cual, a su juicio, el acto administrativo impugnado devino en ilegal (Cfr. fojas 6-14 del expediente judicial).

En esta oportunidad, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 1921 de 11 de diciembre de 2018**, por medio de la cual contestamos la demandada en estudio, e **insistimos** que los argumentos expresados por el recurrente, carecen de asidero jurídico, pues de las constancias procesales, se observó, que el negocio jurídico giraba en torno a la autorización del permiso de trabajo solicitado por un extranjero, el cual está regulado en el artículo 17 y 18 del Código de Trabajo, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto de 2012; sin embargo, se observó de las constancias procesales que la negativa en cuanto a la aprobación del permiso de trabajo se enmarcó en la facultad administrativa que posee el Ministro como autoridad de la entidad, en el sentido de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República de Panamá, las Leyes, los Decretos, y demás cuerpos normativos, esto en sustento que la aprobación de un permiso de trabajo es un acto administrativo que se concede conforme a Derecho.

Como se advirtió en nuestra Vista Fiscal, la solicitud de **Sylvestre Blairon** fue requerida en calidad de extranjero con permiso de residencia permanente en calidad de países específicos que mantiene relaciones amistosas, profesionales, económicas y de inversión con la República de Panamá, tal como se estipula en 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, que modifica, sin embargo, la entidad en su Informe Explicativo de Conducta manifestó lo siguiente:

“ ...
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 Social 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 y 44 del expediente judicial).

En ese contexto, se desprendía fácilmente que el Decreto Ejecutivo 140 de 2012, fue creado sólo para adicionar esa categoría de permiso y por tal motivo se establecieron algunos requisitos como adición a los ya pre existentes, por lo que mal pudo inferir el actor que únicamente debía cumplir con los parámetros señalados en dicho Decreto, conllevando a obviar los anteriores.

En abono de lo anterior, esta Procuraduría consideró viable resaltar que **Robin Sylvestre Blairon**, era conecedor de tales requisitos, pues, en el escrito de demanda la Licenciada Yosibell Sánchez, su abogada, detalló que la entidad demandada a través del Departamento de Migración Laboral, emitió el Comunicado de fecha 14 de febrero de 2017, que a la letra dice:

“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 que expedirá el Ministerio de Trabajo, previa comprobación de que no se alteren 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 laborara 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 de Trabajo 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... (La subraya es nuestra) (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Aunado a lo descrito en párrafo que antecede, citó la Circular Aclaratoria de fecha 23 de febrero de 2017, la cual aclara lo siguiente:

“En atención al comunicado publicado el martes 14 de febrero de 2017, se les aclara lo siguiente:

Todo trabajador extranjero que solicite un permiso para laborar dentro de las categorías **Extranjero Profesional y Países Específicos que mantienen relaciones Amistosas, Profesionales, Económicas y de Inversión con la República de Panamá**, deberán presentar adjunto a su solicitud y demás requisitos: El Contrato de Trabajo, y la planilla de la empresa empleadora ...” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De lo antes expuesto, resultó claro que antes que se realizara la petición o formal solicitud de permiso de trabajo, misma que fue presentada **el 10 de marzo de 2017**, tal como se indicó en el hecho quinto; el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral por medio de su Departamento de Migración Laboral** había emitido dichos comunicados, los cuales de manera clara detallan que **todo trabajador extranjero que solicite un permiso para laborar dentro de las categorías Extranjero Profesional y Países Específicos que mantienen relaciones Amistosas, Profesionales, Económicas y de Inversión con la República de Panamá, deberá aportar junto a la solicitud antes enunciada el Contrato de Trabajo y la Planilla de la empresa empleadora**, por lo que reiteramos que somos del criterio que no se evidencia ilegalidad en cuanto a la negativa determinada por la entidad.

De igual manera, esta Procuraduría consideró importante plasmar que producto de la decisión adoptada en la Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017, la apoderada especial del accionante presentó un recurso de reconsideración en el que aportó como prueba la constancia del Contrato de Trabajo de **Robin Sylvestre Blairon**; no obstante, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral indicó y cito: *“Que en contra de la resolución emitida el apoderado legal presentó formal Recurso de Reconsideración en término legal y oportuno, aporta el Contrato de Trabajo pero no presenta la planilla de la empresa; por tanto se mantiene la resolución en todas sus partes, toda vez que el apoderado legal no subsana la negativa en su totalidad.”*; por lo que mal puede alegar el recurrente que el permiso solicitado cumple con los requisitos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En ese sentido, tenemos que al no haberse presentado la documentación completa, es decir, sólo haber subsanado esta falencia con el Contrato de Trabajo, no así, la presentación de la Planilla de la Caja del Seguro Social, fue la razón por la que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral mantuvo la Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017, confirmada con la Resolución 8-21582-2017 de 22 de septiembre de 2017 (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

En concordancia con lo antes expuesto, este Despacho se permitió citar el artículo 17 del Código de Trabajo el cual señala lo siguiente:

“Artículo. 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).

Así las cosas, reiteramos que la debida presentación del Contrato de Trabajo, así como la Planilla de la Caja de Seguro Social tienen como finalidad u objetivo que el Ministerio de Trabajo pueda comprobar el cargo o función que realizará el trabajador extranjero, que la empresa empleadora lo tenga afiliado a la Seguridad Social y esté cumpliendo con las cargas impositivas que establece la Ley.

Por último, estimamos necesario recalcar o advertir que lo que prevé la norma transcrita en párrafos anterior, sin lugar a dudas, es la obligación del empleador de solicitar el correspondiente permiso de trabajo para aquellos trabajadores extranjeros que por necesidad técnica o profesional se necesite dentro de su empresa establecida en territorio nacional, **siempre y cuando cumpla con las limitaciones que impone la legislación laboral local**; ya que el propósito fundamental de dicha excerpta legal es el de proteger el trabajo de los nacionales; **de ahí que mal puede el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral 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**, adicionado por el Decreto Ejecutivo 140 de 2 de agosto

de 2012, máxime si se desprende de las constancias procesales que parte de los requisitos consagrados en la ley fueron incumplidos por el accionante y que no se acreditó que estos fuesen subsanados posteriormente.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 82 de 25 de febrero de 2019, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por Robin Sylvestre:** la Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017, así como la Resolución 8-21582-2017 de 22 de septiembre de 2017, ambas emitidas por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, que constituyen los actos acusados, así como otra serie de documentos que guardan relación con los hechos discutidos en el proceso (Cfr. fojas 75-76 del expediente judicial).

En lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de **Robin Sylvestre**, este Despacho observa que las mismas **no logran** demostrar que Ministerio de Trabajo Desarrollo Laboral hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la apoderada especial del accionante; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (el subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la **Resolución 8-14144-2017 de 14 de julio de 2017**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por tanto, se desestimen las pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General