

79



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación del **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES, CONDUCTORES, AYUDANTES Y TRANSPORTISTAS DE CARGA Y DE TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y SIMILARES INDEPENDIENTES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (SINATCATCSIRP)**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, a fin que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El activador jurisdiccional pretende se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, que reglamenta los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo.

80

En cuanto a los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, señala la parte actora que el Acto Administrativo reglamenta preceptos del Código de Trabajo "... en lo concerniente a la concurrencia de pliegos o violaciones presentadas por dos (2) o más organizaciones de trabajadores" (Cfr. fs. 5 del Expediente Judicial); y, luego de ello, cita el contenido de los artículos 1, 3, 4, 6 (numerales 1 y 3), 10 y 12 del Acto Administrativo bajo estudio.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoça los artículos 431, 433 y 441 del Código de Trabajo que, en su orden, tratan sobre el procedimiento cuando en una misma empresa se presenten dos (2) o más pliegos de peticiones a la vez; que no podrá rechazarse un pliego de peticiones, sino que debe permitirse que éste sea subsanado por los trabajadores; y, el estado de los contratos de trabajo existentes, durante el desarrollo de la conciliación.

Igualmente, advierte la vulneración del artículo 15 de la Ley N°8 de 30 de abril de 1981, que dispone que no se admitirán pliegos de peticiones que tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas, o cláusulas nuevas, a la convención colectiva, mientras dure el período de vigencia de las convenciones colectivas de trabajo; señalando, además, la facultad de la Dirección Regional o General de Trabajo para rechazar de plano ese tipo de pliegos.

De igual manera, estima vulnerados los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen que el recurso de reconsideración, así como el de apelación, deben concederse en efecto suspensivo, excepto cuando exista una norma especial que asigne un efecto distinto.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 7-13 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que se rindiese Informe Explicativo de su actuación en este

81

caso, lo que se concretó a través de la Nota N°0589-DM-2021 de 30 de agosto de 2021, en donde la Entidad demandada manifestó lo siguiente:



"... El artículo 402 del Código de Trabajo ordena que al ser presentado varios pliegos de peticiones contentivos de sendos proyectos de Convención Colectiva, por diferentes sindicatos contra un mismo empleador, se deben seguir determinadas pautas por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a quien corresponde resolver la situación descrita. De igual forma, al artículo 431 del Código de Trabajo, determina que al presentarse 2 o más pliegos de peticiones a la vez contra un mismo empleador, se deben seguir determinados procedimientos, descritos en dicha norma.

Las organizaciones sindicales más representativas al tenor del artículo 1066 del Código de Trabajo, es decir, CONATO y CONUSI, solicitaron al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en julio-agosto de 2019, que se resolviera la laguna legal contenida en los artículos precitados al no describir cuál es el término que debía contarse entre la presentación del primero y el último de los pliegos de peticiones, situación que había ocasionado grandes conflictos inter-sindicales en el pasado y el aprovechamiento de algunos empleadores para evitar que se produjera una verdadera negociación colectiva entre sindicatos genuinos y empleadores.

Con base en esa petición, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral expidió la Resolución N°DM-581-2019 del 24 de octubre de 2019, en la cual regulaba el término para que existiera la concurrencia de pliegos, descrita en los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, pero posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, dicha Resolución fue derogada y su contenido subrogado por las normas de este nuevo instrumento jurídico.

(...)

Estos términos reglamentan lo que describen los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo en cuanto al plazo para que se pueda considerar la existencia de la concurrencia, lo que no es contradictorio con ninguna sentencia pronunciada por la Corte Suprema de Justicia antes de la existencia de estas normas, ya que la jurisprudencia como es sabido, completa la norma, obviamente en ausencia de la misma, es decir, de normas que resuelvan temas como en éste caso, el término para definir cuándo hay concurrencia de pliegos. El Decreto 68 de 2021 describe expresamente como norma, el término de cinco días, en desarrollo del contenido de los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo.

El Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, no prohíbe a ningún sindicato ni expresa ni tácitamente, presentar pliegos de peticiones después de los 5 días desde que otro sindicato presente un pliego. Lo que prohíbe es que se considere que los pliegos presentados fuera de ese término están en concurrencia con los presentados dentro de los 5 días a que aluden los artículos 3 y 12.

En el caso que se presenten pliegos fuera de los 5 días descritos, las autoridades del MITRADEL, según describe el Código de Trabajo, deben recibirlos y darles el trámite que corresponde.

El contenido del Decreto Ejecutivo 68 de 2021 no contradice de ninguna forma las normas sobre procedimiento, una vez se presenta el pliego de peticiones, contenidas en el Código de Trabajo. No desconoce, por el contrario, ratifica que el fuero de negociación inicia cuando el pliego se haya presentado en debida forma, que es exactamente lo que preceptúan los artículos 432 y 433 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 441 del mismo texto legal.

En cuanto al efecto de la interposición del recurso de apelación, el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 68 de 2021, está en perfecta armonía con el artículo 170 de la Ley 38 de 2020, pues ésta instruye que 'una norma especial' puede darle efecto distinto al efecto suspensivo de la interposición del recurso de apelación, mientras que el artículo 10 indicado, establece que la interposición de la apelación produce efecto diferido. La Ley 38 de 2000 no indica como señala el demandante, que la norma especial debe ser una Ley o un Código.

(...) (Cfr. fs. 37-39 del Expediente Judicial).

82

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

Mediante Vista N°144 de 17 de enero de 2022, el Ministerio Público emite su concepto solicitando que la Sala Tercera declare que no es ilegal el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021 (Cfr. fs. 43-63 del Expediente Judicial).

En relación con esto, la Procuraduría de la Administración se refiere primero a la competencia de la entidad demandada; y, en ese sentido, explica que el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, "... **constituye un reglamento de ejecución, que ha sido dictado en el marco de las competencias y las atribuciones legales conferidas al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral...**"; y, que el Ministerio en cuestión "... **no ha rebasado la potestad reglamentaria, en cuanto a su competencia constitucional y legal de cumplir con las políticas en materia laboral...**" (Cfr. f. 56 - 57 del Expediente Judicial).

Luego de ello, en su análisis respecto al alcance jurídico del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, efectúa un cuadro comparativo donde contrapone el contenido del Acto impugnado, específicamente los artículos 4 y 6 (numerales 1 y 3), con aquéllos del Código de Trabajo que la parte demandante estima vulnerados; y, de igual manera, realiza una confrontación entre los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 10 del Acto objeto de reparo; y, como resultado del ejercicio llevado a cabo, manifiesta lo siguiente:

"... observamos que es claro que el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, no ha vulnerado los artículos 431, 433 y 441 del Código de Trabajo, toda vez que tal y como indica el artículo 1 del citado Decreto, cuando se presente dos o más pliegos de peticiones contra un mismo empleador, y en el caso que los mismos no contengan un proyecto de Convención Colectiva, se seguirán las reglas de (sic) artículo 402 de (sic) Código de Trabajo.

En esa misma línea de pensamiento, y contrario a lo indicado por el Sindicato demandante, tampoco se evidencia prohibición alguna en cuanto a la presentación de peticiones después de cinco días desde que otro sindicato presente otro pliego.

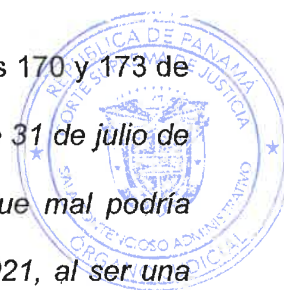
(...)

Lo anterior es así, toda vez que en el caso que se presenten los pliegos de peticiones fuera de los cinco (5) días descritos, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, deberá tal y como lo señala el artículo 433 del Código de Trabajo, darle el trámite correspondiente.

Ante ese escenario, debemos resaltar el hecho que el citado decreto, únicamente ratifica que el fuero de negociaciones inicia cuando el pliego se haya presentado en debida forma, tal y como lo establece los artículos 432 y 433 del Código de Trabajo". (Cfr. f. 61 del Expediente Judicial)

83

Por otro lado, en cuanto a la supuesta violación de los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 2000, expresa que "... *el libro segundo de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece el procedimiento administrativo general, por lo que mal podría alegarse que el Decreto Ejecutivo 68 de de (sic) 30 de abril de 2021, al ser una norma de contenido especial, vulnere los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 2000*" (Cfr. f. 63 del Expediente Judicial).



#### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

En su escrito de Alegato de Conclusión presentado en fecha dos (2) de marzo de 2022, el Licenciado Jaime Franco Pérez reitera, bajo los mismos argumentos esgrimidos en la Demanda, su solicitud para que la Sala Tercera declare que es nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenido en el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021. (Cfr. fs. 68-76 del Expediente Judicial).

#### V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por el Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que reglamenta los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo; sin embargo, al analizar los cargos de infracción formulados por el apoderado judicial de quien demanda, estos giran en torno a cuestionar especialmente la ilegalidad del artículo 4, los



89

numerales 1 y 3 del artículo 6, y los artículos 10 y 12 del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, de ahí que nuestro análisis se circunscribirá a determinar la legalidad de las normas reglamentarias antes indicadas.

En este contexto, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el artículo 4 del Acto Administrativo impugnado quebranta, por comisión, el artículo 431 del Código de Trabajo, toda vez que introduce un término perentorio de cinco días hábiles, posteriores a la presentación de un primer pliego de peticiones por parte de una organización sindical, para que otra organización dentro de la misma empresa presente otro pliego de peticiones, *"... es decir, que les quita el derecho a estos trabajadores, que la organización a la que pertenecen pueda presentar sus aspiraciones o peticiones, una vez transcurrido los cinco días hábiles..."*.

Agrega que ante la concurrencia de pliegos, es decir, en el evento que existiese en una misma empresa uno o más sindicatos, suscitándose la posibilidad que dichas organizaciones sindicales, en representación de sus agremiados, presentasen de manera simultánea pliegos de peticiones, el legislador estableció que, *"...la primera opción es que se pusiesen de acuerdo y si no se logra este acuerdo, le corresponde negociar los pliegos al sindicato más representativo"*; y, además sostiene que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que *"... hasta tanto no haya concluido el proceso de negociación del primer pliego, la presentación de un segundo pliego de peticiones es completamente legal y oportuno"* (Cfr. f. 9 - 10 del Expediente Judicial).

A su vez, considera que el artículo 4 del Acto Administrativo impugnado infringe el artículo 15 de la Ley N°8 de 30 de abril de 1980, "... toda vez que esta última norma legal dispone que en el único caso que no se admitirán pliegos de peticiones, ocurre cuando se presenta y tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas, o cláusulas nuevas a una Convención Colectiva vigente." (Cfr. f. 10 del Expediente Judicial). A tal efecto, destaca que la Corte Suprema de Justicia señaló que "... aunque se encuentre una convención colectiva negociada, firmada, y

85

registrada y que la misma no esté aún en vigencia, es totalmente legal presentar otro pliego por otra organización sindical con el mismo propósito, y le corresponderá al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral resolver esta concurrencia de conformidad a lo establecido en los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo.” (Cfr.

f. 10 del Expediente Judicial).

Adicionalmente, refiere a la vulneración del artículo 433 del Código de Trabajo por parte del artículo 6 numeral 1 del Acto atacado, pues esta última norma dispone que para que un segundo pliego pueda ser notificado o tramitado debe ser presentado dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del primer pliego, lo que condiciona la legitimidad para tramitar el segundo pliego. Señala que el artículo 433 del Código de Trabajo es claro en su contenido al estipular que no podrá rechazarse un pliego de peticiones, “... es decir que una vez presentado en debida forma, debe recibirse y tramitarse de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 402 del Código de Trabajo.” (Cfr. f. 11-12 del Expediente Judicial).

Por otro lado, señala que el numeral 3 del artículo 6 del Acto Administrativo impugnado, quebranta el contenido del artículo 441 del Código de Trabajo, toda vez que, a su juicio, crea un fuero de negociación que no establece la Ley. Al respecto, advierte que “... se generaliza, no respeta o contempla la excepción que contiene el artículo 441 del Código de Trabajo de que los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra, no tiene el empleador la obligación de mantenerlos o prorrogarlos.” (Cfr. f. 12 del Expediente Judicial).

De igual manera, el demandante alega la supuesta infracción de los artículos 170 y 173 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por parte del artículo 10 del Decreto Ejecutivo objeto de reparo, debido a que esta última siendo una normativa, inferior o subordinada a la primera pretende abrogarse una potestad que por Ley no le corresponde, es decir, no puede una norma de inferior categoría (Decreto Ejecutivo) desconocer el efecto suspensivo que la Ley 38 de 2000 ha concedido a los recursos de reconsideración y apelación.

86

Así pues, al conocer los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora, encontramos que en su argumentación plantea que el Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, sobrepasa su facultad reglamentaria, puesto que, en lo que respecta al proceder cuando ocurre la concurrencia de pliegos, transgrede normas de jerarquía superior como los son: el Código de Trabajo, la Ley N°8 de 30 de abril de 1980 y la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Como primer punto, nos pronunciaremos respecto al tema de la Potestad Reglamentaria. En tal sentido, es de decir que la Sala Tercera ha expresado que, el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, prevé taxativamente que la reglamentación de las leyes es facultad del Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo. Dicha norma precisa, la atribución -en conjunto- de los prenombrados, para *"reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu"*; y, es en virtud de esta Potestad Reglamentaria, que el Presidente de la República y el Ministro del ramo, pueden reglamentar las leyes.

En ese orden de ideas, vale añadir que, en nuestro sistema jurídico, los Reglamentos se clasifican en tres (3) tipos: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia; siendo el primero de estos, el que nos ocupa, toda vez que el Acto Administrativo objeto de reparo, reglamenta los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, es decir, que es de aquellos que tiene como finalidad el asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. En este punto agregamos, además, que nos encontramos ante un reglamento ejecutivo parcial, pues puntualmente procede a desarrollar preceptos específicos del Código de Trabajo, mas no la totalidad del cuerpo normativo.

En aras de respaldar lo antes expuesto, la Sala estima oportuno citar la Sentencia de cinco (5) de octubre de 1995, donde explica puntualmente su criterio sobre el tema en referencia. Veamos:

"En la resolución de 29 de octubre de 1991, dictada en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el licenciado Luis A. Shirley, para que se



87

declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, la Sala Tercera de la Corte expresó lo siguiente:



‘Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan...

## II. Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de ‘la reserva de la Ley’ como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento ...

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.’ (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

También resulta oportuno transcribir lo expresado sobre esta materia por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia dictada el 8 de febrero de 1993, para resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido por la licenciada Edisa Flores de De la Rosa, en contra de los artículos 1 y 4 del Decreto N° 65 de 3 de marzo de 1990, emitido por el Contralor General de la República. En dicha resolución esta Corporación de Justicia expresó:

‘También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder. Por último, estarían algunos límites que se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos que, según el tratadista español Fernando Garrido Falla, ‘no pueden derogar ni modificar el contenido de las leyes formales ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía; los reglamentos independientes no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares, no deben regular cuestiones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico privado y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos’ (Tratados de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242).’ (Registro Judicial de febrero de 1993, página 39).

Como se expuso en los citados precedentes, la potestad del Órgano Ejecutivo para reglamentar cualquier ley dictada por el Órgano Legislativo, se limita a la de desarrollarla dentro de los límites establecidos por la propia ley, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción. Esto es así porque el reglamento es de inferior jerarquía que la ley, y no puede reformarla en forma alguna, sólo puede regularla para facilitar su ejecución.”

88

No podemos perder de vista que, para una correcta ejecución de la Ley, surge, en ocasiones, la necesidad de dictar normas que hagan eficaz y aplicable el derecho creado por esta, lo que se concreta por medio del Reglamento; y, en tal sentido, debe entenderse que un Reglamento Ejecutivo no puede incluir preceptos que alteren o contraríen la Ley que está reglamentando; sin embargo, es dable que a través de este instrumento normativo se erijan requerimientos que son imprescindibles para facilitar su ejecución y conseguir el propósito de la Ley, pues su objetivo es desarrollar de forma más detallada el contenido de dicho cuerpo normativo.

Sobre el particular, el jurista Jaime Jované Burgos, en su obra *Derecho Administrativo*, cita al Consejo de Estado colombiano citando a Hauriou, quien, a propósito del tema en referencia, señala: "... No es posible que la Ley contemple todos los detalles necesarios para su debida aplicación. La ley sienta los principios generales y el reglamento los desenvuelve en sus pormenores". (Véase Jované Burgos, Jaime Javier. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Principios Generales de Derecho Administrativo, Editorial Cultural Portobelo, 2011, págs. 99-100.)

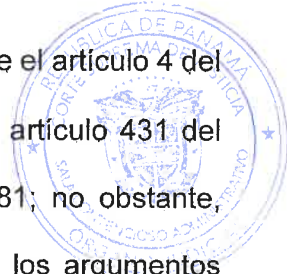
En virtud de los planteamientos efectuados, procede el Tribunal al correspondiente examen de legalidad.

En lo medular, censura el demandante que se está limitando ilegalmente la oportunidad de presentar otro pliego de peticiones por parte de una organización social de trabajadores distinta a la primera, que también se encuentra constituida en la misma empresa, habida cuenta que, el Acto bajo escrutinio instituye un término de tiempo de cinco (5) días hábiles subsiguientes a la presentación del primer pliego de peticiones, para poder presentar un segundo pliego y, además, condiciona su tramitación a este término perentorio, situación que no contempla el Código de Trabajo. Asimismo, advierte que se está creando un fuero de negociación que no establece la Ley; y, en cuanto a los Recursos de Reconsideración y Apelación, arguye que se está desconociendo el efecto en que éstos se conceden en la Ley

89

que regula el Procedimiento Administrativo General.

En primer lugar, la Sala aprecia que el Demandante alega que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, ha vulnerado el artículo 431 del Código de Trabajo, así como el artículo 15 de la Ley 8 de 1981; no obstante, debemos advertir que, al llevar a cabo una lectura detallada de los argumentos expuestos por el apoderado judicial del Sindicato, nos percatamos que éste se está refiriendo en su razonamiento al contenido del artículo 3 del Decreto Ejecutivo impugnado, que es del siguiente tenor:



**"Artículo 3.** La concurrencia surge cuando una organización social de trabajadores legalmente constituida presenta un pliego de peticiones y, dentro de los cinco días hábiles siguientes, se presenta otro pliego de peticiones, por parte de otra organización social de trabajadores también legalmente constituida, dirigida contra el mismo empleador, grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores."

Aclarado esto, advertimos que el análisis de fondo se realizará en base al contenido del artículo 3 antes citado.

Para empezar, debemos señalar que el fenómeno de Concurrencia de Pliegos de Peticiones queda claramente definido en el Libro III (Relaciones Colectivas), Títulos II y III (Convención Colectiva de Trabajo y Conflictos Colectivos) del Código de Trabajo, específicamente en el artículo 431 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 402 de esa excerta legal. Estas normas son del siguiente tenor:

"Artículo 431. Cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones a la vez, se acumularán en uno solo y los trabajadores de la empresa o las empresas, establecimientos o centros de trabajo afectados por el conflicto designarán una sola representación; de no hacerlo en el término de grupo mayoritario de trabajadores, si fuese el caso. Si los pliegos se refieren a Convención Colectiva, se aplicarán las reglas establecidas en el artículo 402 del Código de Trabajo." (Lo resaltado es de la Sala)

"Artículo 402. En caso de que varias organizaciones de trabajadores pidan la celebración de una Convención Colectiva en una misma empresa, y siempre que no se pusieren de acuerdo entre ellas, se observarán las reglas siguientes:

1. Si concurre un sindicato de empresa con uno o más sindicatos industriales, la Convención Colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores dentro de la misma empresa.
2. Si concurren sindicatos gremiales con sindicatos de empresa o de industrias podrán los primeros celebrar una Convención Colectiva para su profesión, siempre que el número de afiliados sea mayor que el de los trabajadores del mismo gremio que formen parte del sindicato de empresa o de industria y que presten servicio en la empresa o industria correspondiente;

90

3. Si concurren varios sindicatos gremiales, la Convención Colectiva se celebrará con el conjunto de los sindicatos mayoritarios que representen a las profesiones, siempre que se pongan de acuerdo. En caso contrario, cada sindicato celebrará una Convención Colectiva para su profesión."



Ahora bien, alega el activador jurisdiccional que el artículo 431 del Código de Trabajo ha sido transgredido por el ya citado artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, puesto que, al introducir un término de cinco (5) días entre la presentación del primer pliego de peticiones y cualquier otro pliego de peticiones por parte de organizaciones sociales de trabajadores legalmente constituidas, en contra de un mismo empleador para que se considere que ha operado la denominada Concurrencia de Pliegos, se está coartando el derecho de las organizaciones sindicales a que presenten sus pretensiones y atentando contra la naturaleza propia de los sindicatos.

En un paréntesis, estimamos oportuno destacar que el Código de Trabajo, cuya vigencia inició el 2 de abril de 1972, entre otros cambios profundos a la legislación laboral, manifiesta de forma concreta su objetivo de procurar la protección del trabajador, y en tal sentido, respalda y promueve la libertad sindical, amplía las medidas de protección al sindicalismo y regula la convención colectiva de trabajo.<sup>1</sup>

Habiendo dicho esto, advierte la Sala que en el 'Considerando' del Acto Administrativo objeto de reparo, se indica que, si bien el Decreto Ejecutivo N°18 de 20 de mayo de 2009, plantea un marco regulatorio general sobre el procedimiento de atención de pliegos y su concurrencia, surge la necesidad de reglamentación de los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, en aras de minimizar los conflictos sindicales que habitualmente suponen la concurrencia de presentación de pliegos, vinculados con las relaciones colectivas de trabajo. A su vez, se explica que "... en ausencia de una reglamentación suficientemente clara y precisa sobre la

<sup>1</sup> Murgas Torrazza, Rolando. Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana, págs.168 y ss., dentro de la obra Perspectivas Históricas sobre la Justicia Panameña en su primer centenario 1903-2003, Órgano Judicial de la República de Panamá, 2003.

a1

conurrencia de pliegos, la jurisprudencia nacional ha venido llenando los vacíos que existen en ese aspecto, aun cuando los empleadores como las organizaciones sociales de trabajadores han mantenido criterios diferentes acerca del alcance y procedimiento aplicable en esta materia" (Cfr. f. 15 del Expediente Judicial – Lo subrayado es de la Sala).

En ese mismo orden de ideas, vemos que, en el Informe de Conducta, la Entidad demandada manifiesta que las organizaciones sindicales más representativas -CONATO y CONUSI-, al existir una laguna legal sobre cuál es el término que debe contarse entre la presentación del primero y el último de los pliegos de peticiones, estas solicitaron que se resolviera esta incertidumbre, toda vez que la misma "... *había ocasionado grandes conflictos inter-sindicales en el pasado y el aprovechamiento de algunos empleadores para evitar que se produjera una verdadera negociación colectiva entre sindicatos genuinos y empleadores.*" (Cfr. f.37 del Expediente Judicial)

Ahora bien, en cuanto a los señalamientos de la parte actora respecto a lo decidido en nuestra Jurisprudencia Patria, cabe destacar que, si bien el Pleno de esta Corporación de Justicia ha fijado su criterio en cuanto al alcance y procedimiento aplicable a los conflictos que pueden ocurrir por razón de la Concurrencia de Pliegos de Peticiones; debe quedar claro que el razonamiento vertido en materia de Amparo de Garantías Constitucionales se hizo en ausencia de una disposición que precisara el concepto "a la vez" contenido en el artículo 431 del Código de Trabajo, para referirse a cuando hay concurrencia en la presentación de pliego de peticiones.

En efecto, aprecia esta Superioridad que el artículo 431 del Código de Trabajo inicia definiendo lo que se entiende como Concurrencia de Pliegos, de esta manera, cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones a la vez, se acumulan en uno solo y los trabajadores de la o las empresas afectadas por el conflicto designaran una sola representación.

Ante este escenario, observa la Sala Tercera que el precepto antes señalado



92

deja establecido que la presentación de los Pliegos de Peticiones se surte a la vez, y, en ese sentido, la Real Academia Española, define este término como *"A un tiempo, simultáneamente"*. De esto, es de indicar que la simultaneidad *"...es la propiedad de dos o más sucesos que se desarrollan a la vez y que, por lo tanto, son coincidentes en el tiempo (dentro de un cierto marco de referencia)"* (<https://definicion.de/simultaneo/>).

Dicho esto, valora la Sala que el término de cinco (5) días hábiles siguientes, establecido en el Acto Administrativo bajo examen, se establece para delimitar en el tiempo el contexto de simultaneidad que demarca la norma jerárquicamente superior; por lo que, consideramos que el término establecido en la disposición reglamentaria no reforma, ni tampoco introduce elementos modificatorios del texto y espíritu del artículo 431 del Código de Trabajo, pues solamente se precisa el concepto "a la vez".

En esa misma línea de pensamiento, consideramos que no encuentra asidero jurídico la supuesta vulneración del artículo 15 de la Ley N°8 de 30 de abril de 1980, pues este artículo se refiere a la admisión de pliegos de peticiones durante el período de vigencia de las convenciones colectivas de trabajo, mas no guarda relación con el tema de fondo en este Proceso, que es la determinación del período de tiempo que se debe computar entre la presentación del primer pliego de peticiones y el último de estos para que se considere que acontece la denominada Concurrencia de Pliegos de Peticiones.

Es importante indicar que los artículos 431 y 402 del Código de Trabajo tienen como finalidad que el mayor número de trabajadores tenga representación al momento de celebrar la Convención Colectiva, dando la oportunidad al sindicato con mayor número de trabajadores de negociar y de asegurar sus derechos.

En tal sentido, consideramos pertinente precisar que delimitar el período en que se da la Concurrencia al término de cinco (5) días hábiles, de ningún modo limita la actividad sindical, cuya función típica es la negociación colectiva, la gestión e intervención en el cumplimiento de la convención y su mejoramiento posterior

93

(Véase Fábrega Ponce, Jorge. *El trabajo en la Constitución*, en “*Estudios de Derecho Constitucional panameño*”, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987, pág. 527).

Decimos lo anterior, porque nada impide a que después de los cinco (5) días, otro sindicato presente un pliego de peticiones, el cual ya no entraría en la figura de la concurrencia, sino que se trataría como un pliego autónomo, que sería tramitado con fundamento en el artículo 433 del Código de Trabajo.

En efecto, señala la parte actora que el artículo 6 numeral 1 del Acto impugnado vulnera el artículo 433 del Código de Trabajo, pues si se presenta un segundo pliego, para que pueda ser notificado o tramitado debe ser presentado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del primer pliego, lo que condiciona la legitimidad para tramitar el segundo pliego. Sin embargo, observamos que el artículo 6 del Acto Administrativo objeto de reparo dispone, tal como hemos indicado, el procedimiento a seguir cuando se produzca la Concurrencia de Pliegos, situación distinta al contenido del artículo 433 del Código de Trabajo, que, dentro del procedimiento de conciliación, trata sobre el trámite que deberá seguir el Director Regional o General de Trabajo ante la presentación de un pliego de peticiones, el cual no podrá ser rechazado por razones que no estén contempladas en la Ley, obligando a la Autoridad a manifestar, al momento de recibir el pliego, los defectos formales de que adolezca para su subsanación.

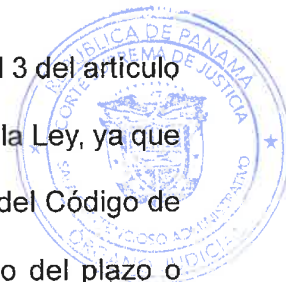
Sobre el particular, concordamos con lo argumentado por la Entidad demandada cuando subraya que “... *El Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, no prohíbe a ningún sindicato ni expresa ni tácitamente, presentar pliegos de peticiones después de los 5 días desde que otro sindicato presente un pliego. Lo que prohíbe es que se considere que los pliegos presentados fuera de ese término están en concurrencia con los presentados dentro de los 5 días...*” (Cfr. f. 38 del Expediente Judicial) (Lo resaltado es de la Sala).

No advierte la Sala la alegada vulneración, pues bajo ninguna circunstancia se esta rechazando un pliego de peticiones, luego de los cinco (5) días, sino que se

94

está delimitando la configuración o no de la Concurrencia.

En otro aspecto, replica el activador jurisdiccional que el numeral 3 del artículo 6 del Acto impugnado, crea un fuero de negociación que no establece la Ley, ya que se generaliza y no respeta la excepción que contiene el artículo 441 del Código de Trabajo, en relación con los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra, donde el empleador no está obligado a mantenerlos o prorrogarlos.



Al respecto, el artículo 441 del Código de Trabajo dispone:

**“Artículo 441.** Durante el desarrollo de la conciliación, el empleador está obligado a mantener los contratos de trabajo existentes al momento en que se plantee el conflicto, sin perjuicio de los contratos que terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra.

Desde que se presente el pliego de peticiones en debida forma, y hasta el vencimiento del plazo para declarar la huelga, durante ésta, o durante el arbitraje, toda terminación o suspensión de los efectos de los contratos, debe ser autorizada previamente por el respectivo Juez de Trabajo, con arreglo al procedimiento previsto en el desafuero sindical.

Se presume que todo despido que se pretende efectuar a un trabajador que apoye el pliego, se hace en represalia, sin perjuicio del derecho del empleador a probar lo contrario. Igual criterio se aplicará para las solicitudes de suspensión de contratos de trabajo.

Esta disposición también regirá para las negociaciones de las convenciones colectivas por la vía directa.”

En efecto, el artículo 441 del Código de Trabajo *“... estatuye un fuero especial, que cubre el período de conciliación obligatoria, previo a la huelga...”*; no obstante, esta prerrogativa excluye a los trabajadores cuyos contratos terminen por vencimiento del plazo o conclusión de la obra. (Véase Murgas Torrazza, Rolando, Los Sindicatos en Panamá, en Los Sindicatos en Iberoamérica, Editorial Aele, Perú, 1988, pág. 250).

Respecto al tema, observa esta Superioridad que, si bien el contenido del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, ratifica que el fuero de negociación inicia desde que se haya recibido el primer pliego en debida forma, no podemos soslayar que el texto completo del párrafo final del artículo 6, numeral 3, establece: *“Todos los trabajadores de la empresa gozan del fuero de negociación desde que haya sido recibido el primer pliego en debida forma”*; donde podemos advertir, al

95

apuntar la frase "*Todos los trabajadores de la empresa*", que se está extendiendo el marco de aplicación del fuero de negociación a la totalidad de los empleados, sin distinción de las particularidades de sus contratos de trabajo, lo que contrasta con la excepción que en tal sentido se establece en el artículo 441 del Código de Trabajo.



Por consiguiente, la Sala Tercera advierte la transgresión alegada por la parte actora, al prescindir de la condición que taxativamente señala el artículo 441 del Código en materia de fuero de negociación, alejándose del sentido y alcance de la norma de superior jerarquía que pretende ejecutar.

Por último, sostiene el activador jurisdiccional que el artículo 10 del Acto impugnado vulnera los artículos 170 y 173 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. A este respecto, observamos que las normas que se estiman quebrantadas indican que el Recurso correspondiente en los Procesos Administrativos, se concederá en efecto suspensivo, haciendo la salvedad que, **cuando exista una norma especial que así lo conceda, se podrá asignar un efecto distinto.**

De lo dicho, estima la Sala Tercera que las alegaciones de la parte actora carecen de asidero jurídico; pues el Decreto Ejecutivo objeto de reparo comprende disposiciones de contenido especial, ajustado a la materia laboral que regula, por lo que, atendiendo al Principio de Especialidad, es dable que el Acto bajo análisis, asigne un efecto diferente al establecido en la norma general comprendida en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Luego del análisis lógico-jurídico del caso, valoramos que lo procedente en el negocio bajo estudio es, declarar parcialmente nulo, por ilegal, el artículo 6 (numeral 3), solo en lo que respecta a la frase "*...Todos los trabajadores de la empresa gozan del fuero de negociación ...*", pues con ello omite la excepción que, en materia de fuero de negociación, establece el artículo 441 del Código de Trabajo; y, declarar que no son ilegales los artículos 3, 6 (numeral 1) y 10, todos del Decreto Ejecutivo

96

N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

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 ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL**, el artículo 6 (numeral 3), solo en lo que respecta a la frase "...*Todos los trabajadores de la empresa gozan del fuero de negociación...*"; y, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES**, los artículos 3, 6 (numeral 1) y 10, todos del Decreto Ejecutivo N°68 de 30 de abril de 2021, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:48 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Firma]  
Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 3 de Octubre de 20 22

SECRETARIA



97

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS A. VÁSQUEZ REYES**  
Entrada N°. 79909-2021

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. JAIME FRANCO PÉREZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES, CONDUCTORES, AYUDANTES Y TRANSPORTISTAS DE CARGA Y DE TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS Y SIMILARES INDEPENDIENTES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (SINATCATCSIRP), PARA QUE DÉCLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NO. 68 DE 30 DE ABRIL DE 2021, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL (MITRADEL).**

### **SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

Con el respeto que me caracteriza, debo manifestarle al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que no comparto la decisión, de no declarar nulos, por ilegales los artículos 3, artículo 6, numeral 1, y el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 68 de 20 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

Las disposiciones señaladas arriba establecen expresamente lo siguiente:

*"Artículo 3. La concurrencia surge cuando una organización social de trabajadores legalmente constituida presenta un pliego de peticiones y, **dentro de los cinco días hábiles siguientes, se presenta otro pliego de peticiones**, por parte de otra organización social de trabajadores también legalmente constituida, dirigida contra el mismo empleador, grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores."*  
(Las negrillas son nuestras)

*"Artículo 6: Cuando se produzca la concurrencia de pliegos, se aplicará el siguiente procedimiento:*

*1.- Una vez que la Dirección General de Trabajo (DGT) o la Dirección Regional de Trabajo (DRT), respectiva, reciba algún pliego de peticiones adicional, **dentro de los cinco días señalados en el artículo 3 de este Decreto Ejecutivo**, notificará tal situación a las organizaciones sociales de trabajadores involucradas.*  
(...)

*"Artículo 12. Cuando se presenten dos o más pliegos de peticiones contentivos de proyectos de una convención colectiva, **dentro de los cinco días hábiles siguientes** a la presentación del primero de ellos, se aplicará el procedimiento descrito en el artículo 402 del Código de Trabajo."*

(Las negrillas son nuestras)

De las disposiciones previamente transcritas, se advierte que el Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021 ha llegado a considerar que la concurrencia para la presentación del pliego de peticiones por parte de un sindicato **se puede llevar a cabo dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación**

98

inicial de un pliego de peticiones por parte de otra organización social de trabajadores.

Sin embargo, el Código de Trabajo en el artículo 431 establece expresamente lo siguiente:

*“Artículo 431. Cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones **a la vez**, se acumularán en uno solo y los trabajadores de la o las empresas, establecimientos o centros de trabajo afectados por el conflicto designarán una sola representación; **de no hacerlo en el término de dos (2) días** le corresponderá negociar al sindicato más representativo o al grupo mayoritario de trabajadores, si fuere el caso. Si los pliegos se refieren a la Convención Colectiva, se aplicarán las reglas establecidas en el artículo 402 del Código de Trabajo.”*

(Las negrillas son nuestras)

Como se puede observar claramente, la norma de rango superior en este caso el Código de Trabajo en su artículo 431, dispone que la concurrencia de los pliegos de peticiones se deberán de presentar **a la vez o al mismo tiempo**; a diferencia de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021 emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en donde fija un término o plazo de **cinco (5) días hábiles siguientes o posteriores** a la presentación inicial del primer pliego de peticiones, lo que contradice lo establecido dentro del Código de Trabajo; esto es, propone que se haga en un tiempo determinado lo que no coincide con lo previsto dentro del Código de Trabajo.

Al adentrarnos en la definición **a la vez**, al igual que lo expuesto dentro del proyecto de sentencia, el vocablo previamente indicado se conceptualiza por parte de la Real Academia Española (RAE) como:

*“A un tiempo, simultáneamente.”*

(Cfr. <https://dle.rae.es/vez?m=form#ANQPLI1>)

Así las cosas, la expresión **a la vez** conlleva que un hecho o acontecimiento ocurra al mismo tiempo y de manera simultánea que es el espíritu de lo que busca el Código de Trabajo en su artículo 431; a diferencia de las disposiciones consagradas en el Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021, donde fija la posibilidad de presentar otro pliego de peticiones hasta **cinco (5) días posteriores** respecto del pliego de peticiones original o inicial, **rebasando evidentemente dicho reglamento el contenido de lo establecido en el Código de Trabajo que en virtud de la jerarquía de las normas viene a ser la norma suprema**. En consecuencia, toda reglamentación **no puede rebasar el contenido de una Ley**, y lo mismo es igualmente aplicable al **Decreto Ejecutivo No. 68 del 30 de abril de 2021**.

En este mismo orden de ideas, el insigne maestro y jurista español IGNACIO DE OTTO nos señala en relación a la doctrina jurídica sobre la subordinación de los reglamentos a la Ley, lo siguiente:

"1.- La subordinación jerárquica del reglamento; la nulidad de los reglamentos ilegales; la jerarquía normativa entre los reglamentos.

a) El reglamento ocupa en el derecho español vigente una posición inequívocamente subordinada a la de la ley, norma jerárquicamente superior a él.

(...) Por ello los tribunales todos, y no sólo el Constitucional, <<controlan la potestad reglamentaria>>. Lo mismo prescribe la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones del Estado, atributiva de la potestad reglamentaria praeterconstitucional: <<La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes>>.

(DE OTTO, IGNACIO (1987). *Derecho Constitucional: Sistema de fuentes*. Editorial Ariel S.A. (Barcelona, España) Páginas 225-226)

Así las cosas, como quiera que el reglamento (Decreto Ejecutivo No. 68 de 30 de abril de 2021 emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral) no puede ir en contra de lo establecido en la Ley (Código de Trabajo) o rebasar la letra, espíritu o el contenido de lo señalado en ella al fijar plazos o fechas distintas o diferentes a las señaladas por la norma de superior jerarquía (Ley-Código de Trabajo) para la concurrencia de los pliegos de peticiones por parte de los sindicatos, somos del criterio que la sentencia debió de **declarar ilegales, los artículos 3, artículo 6, numeral 1, y el artículo 12** del Decreto Ejecutivo No. 68 de 20 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

Como los anteriores planteamientos no han sido compartidos por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, me veo precisado a expresar, respetuosamente, que SALVO MI VOTO.

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
Magistrado

  
KATIA ROSAS  
Secretaria de la Sala Tercera

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DEL ORIGINAL

Panamá 3 de octubre de 2022