



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

Panamá, quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la demanda de inconstitucionalidad distinguida con el número de entrada 612-2019 interpuesta por la Licenciada ZULAY RODRÍGUEZ LU, para que se declaren inconstitucionales el parágrafo único del artículo duodécimo I y el parágrafo 1 del artículo duodécimo J del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 modificado por el Decreto Ejecutivo N°21 de 28 de mayo de 2019 y de la acción de inconstitucionalidad con número de entrada 613-2019 presentada por la Licenciada ZULAY RODRÍGUEZ LU, para que se declaren inconstitucionales el parágrafo 5 del artículo cuarto, el último párrafo del artículo sexto y el parágrafo 3 del artículo séptimo del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 modificado por el Decreto Ejecutivo N°20 de 28 de mayo de 2019.

En virtud de lo anterior, el Pleno identifica la necesidad de pronunciarse sobre la acumulación de ambas demandas de inconstitucionalidad a fin de favorecer la economía procesal y la uniformidad de los criterios aplicados para su resolución.

## I- FUNDAMENTOS DE LA ACUMULACIÓN

En las demandas se advierte coincidencia en la demandante, pero también en la causa de pedir, puesto que si bien se dirigen contra apartados distintos de un mismo Decreto Ejecutivo, el planteamiento sobre la posible inconstitucionalidad de todos ellos se hace descansar en la vulneración de las mismas disposiciones constitucionales: artículos 4, 19, 73 y 159 de la Constitución Política, al igual que el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ambos procesos constitucionales están en estado de ser decididos en el fondo, en virtud de lo cual es aplicable el último párrafo del artículo 720 y el numeral 1 del artículo 721 del Código Judicial, de allí que se procederá a acumular el expediente contentivo de la Acción de Inconstitucionalidad distinguida con el número de entrada 613-2019, al expediente contentivo de la demanda de inconstitucionalidad identificada en el número de entrada 612-2019. Por lo que el Pleno pasa a hacer el análisis conjunto para decidirlos bajo una misma cuerda procesal.

## II- NORMAS ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Señala la demandante que los párrafos y párrafos que resaltan seguidamente, de los artículos cuarto, sexto, séptimo, duodécimo I y duodécimo J, del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, vulneran la Constitución Política de la República de Panamá:

"Artículo Cuarto: La solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero con cónyuge de nacionalidad panameña deberá acompañarse con los siguientes documentos:

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

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

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

"Artículo Séptimo. La solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero experto o técnico dentro del quince por ciento

113

del personal especializado deberá acompañarse con los siguientes documentos:

...  
**Parágrafo 3. El permiso de trabajo para trabajador extranjero o técnico dentro del quince por ciento podrá otorgarse por 2 años prorrogables por el mismo tiempo".**

"Artículo Duodécimo I: La solicitud de Permiso de Trabajo para el trabajador extranjero en calidad de extranjeros temporal humanitario de protección, deberá acompañarse con los siguientes documentos:

...  
**Parágrafo. El permiso de trabajo temporal humanitario de protección se otorgará de forma anual prorrogable por el mismo término y tendrá un costo de cuarenta balboas (B/.40.00)".**

"Artículo Duodécimo J: La solicitud de Permiso de Trabajo para el trabajador extranjero Permiso de Residente Permanente, deberá acompañarse con los siguientes documentos:

...  
**Parágrafo 1. El permiso de trabajo para extranjero con Permiso de Residente Permanente se otorgará por un término de 3 años prorrogable por el mismo término, y tendrá un costo de cien balboas (B/.100.00).**

### III- NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

Señala la accionante, que las disposiciones demandadas, vulneran los artículos 4<sup>1</sup>, 19, 73 y 159 de la Constitución Política, por las razones que se reseñan a continuación:

1. Crean distinciones en virtud de las cuales ciertas categorías de trabajadores extranjeros se benefician con un plazo inicial de vigencia de sus permisos más amplio que otros y pueden prorrogarlos indefinidamente;
2. Crean una discriminación en virtud de la cual, el permiso de trabajo para el extranjero con permiso temporal humanitario de protección se renueva anualmente a un costo de B/.40.00, mientras que el otorgado al extranjero residente permanente tiene una duración de tres años, renovable por igual término, a un costo de B/.100.00.
3. Regulan la contratación de diferentes tipos de trabajadores extranjeros a través de Decreto Ejecutivo, cosa que el artículo 73 de la Constitución señala que debe ser mediante ley;

---

<sup>1</sup> En concordancia con el artículo 24 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

- 114
4. Los permisos de trabajo para trabajadores extranjeros están regulados en el artículo 17 del Código de Trabajo y para su modificación se requiere intervención legislativa de conformidad con el numeral 1 del artículo 159 de la Constitución.

#### **IV-OPINIÓN DE LOS PROCURADORES**

Mediante Vistas Fiscales N°09 de 9 de julio de 2019 y N°736 de la misma fecha, la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración, respectivamente, concluyeron que **no son inconstitucionales** las disposiciones demandadas del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999. Coincidieron en los siguientes argumentos:

1. La cláusula de reserva legal contenida en el artículo 73 de la Constitución Política respecto a la contratación de profesionales extranjeros debe ser entendida en concordancia con la potestad reglamentaria que esta le asigna al poder ejecutivo, de allí que los tipos de autorizaciones de trabajo para los extranjeros, al igual que sus plazos de vigencia y costos, debían ser desarrollados por este;
2. Es constitucionalmente viable que ante circunstancias desiguales se dispensen tratos diferenciados, pues cada una de las categorías de permisos laborales contemplados en el Decreto Ejecutivo responden a las diversas circunstancias de quienes presentan sus respectivas peticiones.

#### **V. FASE DE ALEGATOS**

Según lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el negocio en lista y se publicó edicto por el término de tres días para que la demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito, derecho del que no se hizo ejercicio.

## VI. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia, decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual son oportunas las siguientes consideraciones.

Como es sabido, la guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.  
...."

Del precepto constitucional citado, se desprende que la Corte Suprema de Justicia es la competente para conocer de este tipo de acción que, en el caso que nos ocupa, está dirigida a examinar la posible inconstitucionalidad de un párrafo y ciertos párrafos de los artículos cuarto, sexto, séptimo, duodécimo I y duodécimo J Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 que resaltamos en el apartado relativo a las normas acusadas de inconstitucionalidad.

Dicho Decreto Ejecutivo reglamenta los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo, por lo que resulta pertinente citar el contenido de estos:

"**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 y 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

114

calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad.

Esta autorización se expedirá hasta por el término de un año, prorrogable por un máximo de cinco años.

También se exceptúan del porcentaje anterior los trabajadores de confianza de empresas que en la República se dediquen exclusivamente a mantener oficinas con el fin de dirigir transacciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior, previa autorización de las autoridades de trabajo.

No obstante lo anterior, y en virtud de los compromisos internacionales adquiridos por la República de Panamá, se entenderá que a las empresas que tengan menos de diez trabajadores, se les permitirá la contratación y entrada temporal de, al menos, una persona extranjera, en las condiciones establecidas en las disposiciones vigentes".

**"Artículo 18.** Los empleadores que fueren autorizados por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para contratar los servicios de trabajadores extranjeros especializados o técnicos, conforme el Artículo anterior, tendrán la obligación de sustituir al trabajador especializado extranjero por uno panameño en un término máximo de cinco años, a partir de la fecha en que sea extendida la autorización a que se refiere esta norma".

Lo primero que es posible derivar del texto citado, es su congruencia con el artículo 20 de la Constitución Política, en el que, a propósito del derecho a la igualdad ante la Ley, se habilita al legislador para subordinar a condiciones especiales o negar, en favor de los nacionales, el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros por razones de trabajo o economía nacional. Veamos, en este sentido, el texto íntegro del artículo aludido:

**"Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

También se advierte, que tales disposiciones materializan la garantía constitucional contenida en el artículo 73<sup>2</sup>, en virtud de la cual la ley regulará la contratación de trabajadores extranjeros de acuerdo con el interés nacional y asegurando el respeto a los derechos y condiciones laborales de los panameños. Nótese ello en la cita a continuación:

---

<sup>2</sup> Esta disposición de la Constitución Política de 1972 reproduce el espíritu tutelar del artículo 72 de la Carta Política de 1946 que indicaba que "La Ley regulará la inmigración atendiendo al régimen económico nacional y a las necesidades sociales.

Se prohíbe la contratación de braceros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del obrero nacional."

117

**“Artículo 73. Se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. La Ley regulará la contratación de Gerentes, Directores Administrativos y Ejecutivos, técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados, asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional”.**

Siguiendo al autor Arturo Hoyos en la obra Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la protección de los trabajadores nacionales es de orden público de conformidad con lo que establece la Constitución Política, lo cual tiene su explicación en que:

“Panamá, tradicionalmente, ha desempeñado una función geográfica de tránsito en el sistema internacional. Esto es particularmente cierto de la principal de nuestras regiones, la metropolitana, que a través de los siglos ha estado vinculada fuertemente con la economía internacional precisamente por la función aludida. En esas circunstancias transitan por nuestro país mercancías y seres humanos, muchos de los cuales vienen a desarrollar actividades comerciales, industriales, agrícolas y laborales.

Frente al fenómeno de la movilidad internacional de mano de obra nuestro país, como todos los de la región, tiende a perseguir un balance adecuado entre la protección de la mano de obra nacional contra la competencia extranjera, y los requerimientos de calificaciones y adelantos tecnológicos que pueden aportar a nuestro medio algunos trabajadores extranjeros...en nuestro país se promulgan normas legales a fin de proteger a la mano de obra nacional desde 1941 cuando mediante la Ley N°6 de dicho año se dispuso que al menos el 50% de los trabajadores de las empresas fueran de nacionalidad panameña. Posteriormente, mediante la Ley N°9 de 1935 se estableció que el 75% de los empleados que debían ser panameños, también debían percibir el mismo porcentaje de todos los salarios pagados en la empresa. Una de las manifestaciones, pues, del nacionalismo panameño ha sido la protección a la mano de obra nacional contra la competencia extranjera. Este nacionalismo, sin embargo, ha sido temperado por la posición geográfica de Panamá y las vinculaciones del país al sistema económico internacional que conllevan la presencia de un buen número de extranjeros en nuestro país, por una parte, y, por la otra, también por medidas de protección a la familia, ya que al extranjero con cónyuge panameño se le equipara con los nacionales para, los efectos de los porcentajes previstos en la ley”. (HOYOS, Arturo. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 2005, página 332).

Queda en evidencia que el constituyente estableció una reserva legal en relación con el trabajo de los extranjeros en Panamá, circunstancia que resulta compatible, adicionalmente, con la función que le asignó al Órgano Ejecutivo en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:  
1...  
...”

118

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

....

Es que bajo la expresión “que lo requieran para su mejor cumplimiento”, el redactor constitucional anticipó que, en algunos casos, el legislador regularía de forma detallada las materias a él encomendadas, pero en otros, se limitaría a establecer el marco general o las normas básicas que el ejecutivo habría de reglamentar de modo pormenorizado sin apartarse del contenido preciso de éstas o de su espíritu, haría uso de la potestad reglamentaria reglada.

El legislador regula la vida social a través de normas que tienden a ordenar la conducta de las personas, prohibiendo o permitiendo la realización de ciertos actos, pero no pueden ir reglamentando todos los detalles de los hechos sociales, ya que las leyes deben ser generales y permanentes; por eso se le atribuye a la Administración, la facultad de reglamentar las leyes, ya que por contar con cuerpos especializados, información abundante y medios de acción eficaces, se encuentra en mejor posición que las Asambleas para poder cumplir con los objetivos de las leyes<sup>3</sup>.

Así entonces, de conformidad con el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro del ramo pueden reglamentar aquellas leyes en que se identifique la necesidad de establecer definiciones, requisitos, formalidades y supuestos indispensables para su cumplimiento o ejecución.

En este sentido, con vista en los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo, se puede concluir que el legislador, habilitado como se ha visto por el constituyente, se limitó a establecer las siguientes reglas en torno a la contratación de trabajadores extranjeros en Panamá<sup>4</sup>: 1) Pueden ser contratados; 2) El Ministerio de Trabajo

---

<sup>3</sup> BENAVIDES P., Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, 2012, página 875.

<sup>4</sup> En la sentencia de 4 de enero de 2011 dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dictada con ocasión de la entrada N°098-09 se estableció que el propósito de estas disposiciones es proteger la mano de obra panameña y que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral pueda tener cierto control sobre el número de extranjeros sujetos a la legislación laboral en Panamá.

119

otorgará los permisos para ello; 3) El permiso se expedirá por un año, prorrogable hasta cinco; 4) No pueden exceder del 10% de los trabajadores ordinarios; 5) No pueden exceder del 15% de los trabajadores especializados o técnicos<sup>5</sup>; 6) El trabajador extranjero especializado o técnico debe ser reemplazado por uno panameño al cabo de 5 años; 7) Las empresas cuya actividad surte efectos fuera de Panamá están exceptuadas de cumplir con los porcentajes aludidos; 8) Las empresas de menos de 10 trabajadores pueden tener un trabajador extranjero temporalmente.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que el primer párrafo del artículo 17 del Código de Trabajo fija una regla primordial de "equivalencia laboral con los panameños" que beneficia a dos tipos de extranjeros: los de cónyuge panameño y los que, sin esa condición, tienen diez años de residencia en el país. Veamos:

**"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". (El resaltado es del Pleno).

La interpretación literal de la norma induce naturalmente a considerar que la conjunción alternativa "o" determina una separación gramatical entre expresiones "trabajadores panameños", "extranjeros con cónyuge panameño" y "extranjeros con diez años de residencia", pero también, una vinculación semántica y conceptual que permite considerarlos equivalentes.

La simplicidad de lo anterior pone de relieve aquello que afirmó el Pleno en fallo de 30 de noviembre de 2000 consultable en el Registro Judicial de diciembre del año 2000, página 427:

"...la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, va a requerir que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos pertinentes para su cumplimiento. Como lo ha precisado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión normativa del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la Ley" (Derecho

---

<sup>5</sup> A menos que lo autorice el Ministerio de Trabajo.

En relación con los permisos de trabajo para extranjeros, la Ley regula elementos básicos que precisan una reglamentación algo más extensa por parte del ejecutivo para que pueda ser cumplida, por lo que hasta este punto, y en respuesta al reparo planteado respecto a la posible vulneración de los artículos 73 y 159 de la Constitución Política, concluye el Pleno que las disposiciones demandadas del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, por su sola inclusión o desarrollo en dicho tipo de norma jurídica, no resultan inconstitucionales, pero sí lo son, en cuanto desbordan de modo manifiesto algunos de esos parámetros elementales establecidos mediante ley.

Que exista una reserva legal en el artículo 73 de la Constitución Política no es óbice para que el Órgano Ejecutivo reglamente sobre aquellos detalles precisos que posibiliten el cumplimiento efectivo de la Ley, pero en esa tarea debe ser cuidadoso de no rebasar los parámetros fijados por el legislador.

En ese sentido, si el artículo 17 del Código de Trabajo, en concordancia con esa reserva legal estableció que el extranjero con cónyuge panameño es considerado, para los efectos laborales, un panameño, no puede el Decreto Ejecutivo N°17 de 1999 modificado por el Decreto Ejecutivo N°20 de 2019 restringir, como lo hace, el alcance de esa disposición. Nótese, a continuación, la contradicción:

**Artículo 17 del Código de Trabajo**  
Primer Párrafo

**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.  
...". (El Resaltado es del Pleno).

**Parágrafo 5 del Artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°17 de 1999.**

"Artículo Cuarto: La solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero con cónyuge de nacionalidad panameña deberá acompañarse con los siguientes documentos:  
...  
**Parágrafo 5.** El permiso de trabajo de trabajador extranjero con cónyuge panameño se otorgará por un término de dos años la primera vez, y la prórroga cada tres años". (El Resaltado es del Pleno).

Si el legislador ha querido, autorizado como lo está, directamente por el artículo 73 de la Carta Magna, que el extranjero con cónyuge panameño esté en la misma condición laboral que el panameño, entonces, el Decreto Ejecutivo N°17 de 1999 no puede condicionar y restringir a permisos de trabajo temporales el pleno ejercicio de los derechos dimanantes de esa previsión legislativa sin entrar en franco desafío a la ley y la Constitución.

Cuando la Constitución Política señala que "*la Ley regulará la contratación de Gerentes, Directores Administrativos y Ejecutivos, técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados*" y en el Código de Trabajo, que es "la ley", se establecen ciertos parámetros específicos en concordancia con ello, queda el Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, como reglamento, imposibilitado para rebasar los mismos, sin infringir, por usurpación normativa, la Carta Magna.

Por otro lado, el Pleno no percibe que los párrafos y párrafos demandados del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, vulneren el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, sentido en el cual, se siente compelido a reiterar parte de los argumentos en que se basó la sentencia de 17 de julio de 2020, que declaró es no es constitucional el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 22 de 28 de mayo de 2019<sup>6</sup>, que modificó el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999:

"Para la activadora constitucional el trato discriminatorio deviene de la distinción entre extranjeros con residencia permanente en calidad de extranjero profesional y entre todos aquellos extranjeros que no se encuentran dentro de este estatus migratorio, toda vez que los permisos de trabajo a los que estos últimos pueden acceder, no disponen de iguales –sic- tiempo de vigencia.

En primer lugar podemos decir, que si bien es cierto encontramos en el ordenamiento jurídico diferencias en los tiempos de vigencia de los permisos de trabajo a los que pueden acceder los extranjeros y en sus prorrogas, esa distinción no ha sido dispuesta con fundamento o por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; sino en atención al estatus migratorio, el que igualmente está condicionado al cumplimiento

<sup>6</sup> "Artículo 2. El permiso de Trabajo expedido se otorgará por el término [de] dos años la primera vez, y prorrogables cada tres años y tendrá un costo para el solicitante de cien balboas la prórroga (B/.100.00)".

122

previo de requisitos establecidos según la política migratoria del Estado panameño.

... En este contexto tal como ha sido dispuesto por la doctrina, así como en la jurisprudencia nacional e internacional sobre derechos humanos, no todo tratamiento jurídico diferenciado implica un trato discriminatorio, ello es así, siempre que no se evidencie un trato injusto, irrazonable ni desproporcionado que sea lesivo a la dignidad de la persona.

En el caso Vélez Loor vs. Panamá, párr. 248 la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó [que] "el Estado puede otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos".

... Luego entonces, concluimos que no se demostró que la exenta legal en análisis disponga alguna ventaja o desventaja, así como tampoco un tratamiento privilegiado o restrictivo entre aquellas personas que son residentes permanentes en calidad de extranjero profesional para acceder a un permiso de trabajo y su tiempo de vigencia, ni respecto de estos con los extranjeros que tienen un estatus migratorio distinto". (Cfr. Gaceta Oficial N°29131 de 9 de octubre de 2020).

A lo que el Pleno se refirió entonces, y lo hace ahora, es a que las normas jurídicas en general, pero sobre todo los reglamentos en particular, constituyen un cúmulo o conjunto, idealmente ordenado, de requisitos y distinciones a través de los cuales se trata de abarcar la mayoría de los supuestos objetivos o materiales que precisan ser regulados para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución Política.

Para esta Corporación de Justicia, las disposiciones demandadas del Decreto Ejecutivo N°17 de 1999, no son inconstitucionales desde la perspectiva del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, pero la técnica-normativa empleada para el desarrollo de toda la reglamentación de que hacen parte afecta sensiblemente su entendimiento.

Se trata de un reglamento que tiene un texto base de 1999, que ha sido modificado y complementado por otros 14 Decretos Ejecutivos hasta mayo de 2019, sin que exista, al menos, un texto único que permita consultar de modo consolidado, ordenado y consecutivo, todas las disposiciones expedidas por el Presidente en conjunto con el Ministro de Trabajo, para regular una sola temática: los permisos de trabajo para los extranjeros de conformidad con los artículos 17 y 18 del Código de

Trabajo.

Una norma jurídica tan ampliamente disgregada<sup>7</sup>, cuya repercusión no se limita al desarrollo de disposiciones del Código de Trabajo, sino que es reflejo de la legislación migratoria que establece las categorías de extranjeros que, cumplidos los requisitos pertinentes ante tal parcela administrativa, pueden optar por los permisos de trabajo, puede hacer surgir la equivocada percepción de distingos de trascendencia constitucional.

No obstante, el plano de equidad en que se encuentran jurídicamente los trabajadores extranjeros en Panamá, según el mencionado Decreto Ejecutivo N°17 de 1999, resulta más perceptible a partir de la comprensión de las categorías migratorias, que no están definidas en la ley laboral o sus reglamentos, sino en el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones (Gaceta Oficial N° 25986 de 26 de febrero de 2008).

Así, con base en los artículos 14, 16, 18 y 23 de la ley migratoria, los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo bajo las categorías de:

1. No residente: Es el extranjero que ingresa ocasionalmente en el territorio nacional, que no tiene ánimo de establecer su residencia en éste ni de abandonar su residencia de origen mientras se encuentre en Panamá, y que debe contar con recursos económicos propios y adecuados para mantenerse mientras dure su permanencia y salir del país al expirar el periodo autorizado;
2. Residente temporal: Es el extranjero o sus dependientes que ingresan al territorio nacional por razones laborales, de políticas especiales, de educación, de cultura, religiosas, humanitarias y de reagrupación familiar y otras subcategorías, por un período de hasta de seis años, salvo en aquellos

<sup>7</sup> Consultense en este sentido las siguientes Gacetas Oficiales: N°23798 de 18 de mayo de 1999, N°26813 de 23 de junio de 2011, N°27092 de 3 de agosto de 2012, N°27269-A de 18 de abril de 2013, N°27456 de 20 de enero de 2014, N°28009-B de 13 de abril de 2016, 28433-A de 27 de diciembre de 2017, N°28537-C de 31 de mayo de 2018, N°28607-C de 7 de septiembre de 2018, N°28691-B de 10 de enero de 2019, N°28760-B de 24 de abril de 2019, N°28783-B de 28 de mayo de 2019.

124

casos en que las leyes especiales y los convenios establezcan períodos distintos. Los requisitos, procedimientos, costos y cambios de categoría serán establecidos en el reglamento del presente Decreto Ley;

3. Residente permanente: Es el extranjero que ingresa al territorio nacional por razones económicas y de inversión, de políticas especiales, y demográficas y otras subcategorías con ánimo de establecerse en el país, conforme a las políticas especiales adoptadas por el Estado, según los requisitos, procedimientos y costos que serán establecidos en el reglamento del presente Decreto Ley.

4. Extranjeros bajo protección de la República de Panamá: Son los refugiados, asilados, apátridas y personas bajo estatuto humanitario provisional de protección, que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional en busca de protección temporal, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer Estado. El reconocimiento de tal condición estará sujeto al ordenamiento jurídico nacional y a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá.

Diversa es la motivación de la persona extranjera para ingresar a nuestro país y distintas, en consecuencia, las exigencias legales para su permanencia y eventual acceso al trabajo. Mientras los trabajadores extranjeros con cónyuge panameño y permiso de residente permanente tienen un evidente e indefinido arraigo con la República de Panamá, dicho atributo no es precisamente aplicable a los trabajadores extranjeros dentro del diez por ciento del personal ordinario y quince por ciento de los expertos o técnicos, quienes ostentan, de conformidad con la regulación migratoria, un permiso de residencia temporal limitado a seis años<sup>8</sup>, circunstancia que hace razonable, que el plazo para la prórroga de sus permisos de trabajo sea ligeramente más restringida que la establecida a los primeros.

---

<sup>8</sup> Artículos 79 a 84 del Decreto Ejecutivo N°320 de 8 de agosto de 2008, que reglamenta el Decreto Ley N°3 de 22 de febrero de 2008, en Gaceta Oficial 26104 de 13 de agosto de 2008.

125

En cuanto a los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo temporal humanitario de protección, se trata de una habilitación laboral dirigida a personas identificadas como víctimas de los delitos de trata de personas y actividades conexas, cuya única virtualidad consiste en haber sido expedida de modo congruente con el Decreto Ejecutivo N°7 de 8 de enero de 2019, que creó dicha categoría migratoria, a cuyos titulares se les expide un carné de un año, prorrogable por el mismo plazo, hasta un máximo teórico de seis años. No pretende establecer privilegio de algún tipo, sino ser consecuente con las disposiciones y derechos consignados en la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011<sup>9</sup>, sobre trata de personas y actividades conexas.

Lo señalado hasta este punto, es sin perjuicio de la inconstitucionalidad parcial del parágrafo único del artículo duodécimo I y el parágrafo 1 del artículo duodécimo J del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, derivada de la infracción al artículo 52 de la Constitución Política en concordancia con el 159 numeral 10. A continuación, el texto de ambas disposiciones:

"Artículo 52. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes".

"Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...  
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.  
...".

El artículo 52 citado, consagra el principio de legalidad o reserva de ley tributaria, según el cual, los administrados no están en la obligación de pagar tributos, como los que establece el Decreto Ejecutivo demandado, que no hubieren sido creados mediante ley, es decir, por la parte de la Asamblea Nacional, de conformidad con numeral 10 del artículo 159.

---

<sup>9</sup> Gaceta Oficial N°26912 de 15 de noviembre de 2011.

126

A partir de lo expresado, resulta evidente que en la expedición de las normas impugnadas, se infringieron ambos artículos de la Constitución, pues ninguna Ley autorizó al Órgano Ejecutivo a reglamentar sobre tasas por expedición de permisos de trabajo a los extranjeros, tal como lo hizo a través del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, el cual incurre en una contradicción manifiesta con la propia voluntad del legislador consignada en el artículo 9 del Código de Trabajo, que señala inequívocamente:

"Artículo 9. No causarán impuesto, derecho o tasa, de ninguna especie, los actos, gestiones o actuaciones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo".

Y es que la existencia y justificación de la garantía fundamental de no estar vinculado al pago de tributos no establecidos mediante ley, han sido explicadas por el Pleno en múltiples ocasiones, como en el fallo de 7 de febrero de 2019, que en lo pertinente señaló:

"En ese sentido, nos permitimos poner de relieve que en materia impositiva la Constitución Política establece una serie de restricciones que constituyen garantías fundamentales de los asociados para evitar que mediante la creación de gravámenes constantes, la carga impositiva recaiga sobre los ingresos de la población económicamente activa, convirtiéndose en un abuso y sin que se dé la contraprestación de más y mejores servicios públicos en beneficio de la colectividad. Es por ello, que toda carga impositiva debe ser establecida mediante ley formal o material, según el caso, debidamente promulgada en la Gaceta Oficial, a efecto de que sea plenamente conocida por todos los contribuyentes, con la debida anticipación". (Registro Judicial, abril 2019, página 174)

El tema se simplifica en una premisa sencilla: sin ley no hay tributo y son estos "*las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines*<sup>10</sup>".

Para mayor claridad, resulta pertinente citar lo que al respecto señalan los autores Juan Martín Queralt y Carmelo Lozano Serrano en su obra *Curso de Derecho Financiero y Tributario*:

---

<sup>10</sup> VILLEGRAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 1990, página 67. Citado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 6 de enero de 2005. Registro Judicial, enero 2005, página 414.

12X

"El tributo constituye un género, cuyas especies son el impuesto, la tasa y la contribución especial. La diferencia entre estas tres figuras radica en el hecho cuya realización genera el nacimiento de la obligación de contribuir –el hecho imponible–".

En la tasa nos encontramos ante un hecho consistente en una actividad administrativa de la que deriva un beneficio o ventaja especial para una determinada persona, *uti singuli*, o en una actividad administrativa que afecta especialmente a un administrado.

*Piénsese en la tasa percibida por un Ayuntamiento, en concepto de Licencia de obras, devengada por la autorización municipal para construir.*

En otros casos –contribuciones especiales– nos encontramos también ante determinadas actividades administrativas que producen un beneficio especial a determinadas personas.

*Piénsese, por ejemplo, en la instalación de una red de alumbrado público. En tal caso, además de atender al interés general o común de la población en que se instala dicha red de alumbrado, se está proporcionando un beneficio directo y más intenso a los propietarios de inmuebles sobre los que se proyecta el alumbrado, razón por la cual son llamados a contribuir de forma que financien parcialmente los gastos por la referida instalación.*

Por último, en el caso del impuesto nos encontramos ante una obligación de pago nacida con independencia de toda actividad administrativa. El impuesto se paga porque se pone de relieve una determinada capacidad económica, sin que la obligación impositiva se conecte causalmente con actividad administrativa alguna.

... De cuanto antecede puede extraerse una clara conclusión: el impuesto constituye la categoría tributaria por anotonomásia. Se paga porque se ha realizado un hecho que es indicativo de capacidad económica, sin que tal hecho necesite ponerse en relación con ninguna actividad administrativa. En el caso de la tasa y de la contribución especial la presencia del principio de capacidad económica aparece más diluida. Sin perjuicio de que volvamos sobre ello con mayor detenimiento, sí debemos notar que de la apuntada conclusión –que es incuestionable– no debe inferirse la imposibilidad de subsumir la tasa y la contribución especial en el más amplio ámbito de la categoría del tributo<sup>11</sup>.

El Órgano Legislativo puede establecer tributos de manera directa, es decir, a través de leyes<sup>12</sup> que crean impuestos, o indirecta, creando tasas y delegando explícitamente al Órgano Ejecutivo la facultad de reglamentar sobre el monto a cobrar por sus servicios. Por ejemplo, la ley migratoria establece en su artículo 136 una clara delegación tributaria en forma de tasa de servicio migratorio<sup>13</sup>.

"Artículo 136. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, podrá fijar las tasas y derechos por los servicios que presta el Servicio Nacional de Migración".

El parágrafo único del artículo séptimo, al igual que el parágrafo 1 del artículo

<sup>11</sup> QUERALT, Juan M. y LOZANO, Carmelo. Curso de Derecho Financiero y Tributario. 1990. Páginas 120-121.

<sup>12</sup> Un buen ejemplo es la Ley 45 de 14 de noviembre de 1995, reformada recientemente mediante Ley 114 de 18 de noviembre de 2019, que crea el impuesto selectivo al consumo de bebidas azucaradas, vinos, cervezas, licores y productos derivados del tabaco.

<sup>13</sup> El Pleno, en fallo de 21 de septiembre de 2020 bajo la entrada 614-19, emplea este concepto para referirse a la suma que pagan los extranjeros de conformidad con el Decreto Ejecutivo N°311 de 2018. Señaló, textualmente que "El estado cobra tasas a los extranjeros como parte de las políticas de planificación, coordinación, fiscalización, seguridad y control migratorio que se ejecutan con la finalidad de que sea subsidiado el servicio público que ofrece a todo aquel ciudadano extranjero que aspira a tener como país de residencia la República de Panamá".

128

duodécimo I del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, establecen claramente tasas que, como cualquier otro tributo, deben tener un anclaje legal, cuestión que el Pleno ha tenido ocasión de analizar en múltiples ocasiones, por ejemplo, en los siguientes fallos de 1994, 2003 y 2014, relativos al cobro de tasas por servicios ofrecidos por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a cargo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y con ocasión de la inspección mecánica que viabiliza la renovación de placa de circulación vehicular. Veamos:

Sentencia de 12 de noviembre de 2014, consultable en el Registro Judicial de noviembre 2014, páginas 388-390:

"Determinado lo que antecede, debemos analizar lo concerniente a la constitucionalidad o no de la tasa, de conformidad con el principio de derecho tributario *nullum tributum sine lege*, es decir, el principio de legalidad tributaria constitucionalmente contemplado en el artículo 52 en consonancia con el artículo 159, numeral 10.

El principio de legalidad tributario es definido por José Luis Pérez Ayala y Eusebio González, en obra citada, página 28, como aquel que *"exige que sólo pueden ser impuestos por el Estado sacrificios patrimoniales a sus súbditos mediante ley, esto es, mediante aquella fórmula jurídica, que por ser expresión de una voluntad soberana manifestada en la forma solemne establecida, tiene la virtud de obligar, al tiempo que permite, en su caso, la apertura de los mecanismos revisores previstos ante la Jurisdicción."*

En ese contexto, advertimos que la tasa establecida en concepto del servicio estatal de inspección de toda actividad de la construcción, fue establecida a través del Decreto Ejecutivo N° 15 de 2007, más no a través de Ley, tal como se dispone constitucionalmente, por lo que se ha vulnerado el principio de legalidad tributaria.

Sobre este aspecto debemos indicar, que el Órgano Ejecutivo no puede de ninguna manera crear una tasa en concepto de supervisión y verificación de las medidas de seguridad, higiene y salud ocupacional en toda actividad de la construcción, al margen del mandato constitucional que precisa que todo tributo debe ser creado a través de Ley y no mediante ninguna otra norma de jerarquía inferior, aun cuando dicha creación hubiere sido sustentada en interés de velar por el respeto de los derechos que les asisten a los trabajadores de disfrutar de las condiciones óptimas de salud, higiene y seguridad ocupacional, consagrado constitucionalmente en el artículo 110, numeral 6.

Podemos agregar también, que el Órgano Ejecutivo no puede so pretexto de la creación de esa tasa de supervisión e inspección a toda actividad de la construcción, pretender que ello encuentra su fundamento en el ejercicio de la potestad reglamentaria, puesto estamos ante la inexistencia de una ley formal, expedida por la Asamblea Nacional, que hubiere creado dicho tributo, así como establecido los límites de su reglamentación.

El mandato constitucional de permitir la creación de tributos a través de Ley formal, es una condición que impone como finalidad determinar el origen legal del tributo, puesto que el mismo no puede ser establecido a través de decretos u otras modalidades jurídicas de naturaleza administrativa, tal como lo señala Edison Gnazzo en obra citada, página 36.

129  
...  
Luego entonces habiendo analizado el principio de legalidad tributaria a la luz de la doctrina, así como por lo expuesto en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, podemos evidenciar que la tasa objeto de análisis fue creada por el Órgano Ejecutivo al margen del mandato constitucional contenido en el artículo 52 en concordancia con el artículo 159, numeral 10, por lo que resulta son inconstitucionales los artículos 12 y 13 del Decreto Ejecutivo N°15 de 3 de julio de 2007.  
..."

Sentencia de 9 de junio de 2003, consultable en el Registro Judicial de junio 2003, página 194:

"...  
Se puede concluir que, las tasas deben ser creadas a través de una ley formal o dentro de la Ley orgánica de la institución, lo que en el caso en comento se ha dado, ya que la creación de la tasa se dio con la expedición de la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997, en la que se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a establecer y cobrar tarifas por los servicios que presta; tarifas que se desarrollan con la expedición del Decreto Ejecutivo N° 26 de 3 de mayo de 1998. Y en relación al caso en comento, es necesario agregar que, es permitido que las instituciones autónomas puedan cobrar tasas, por determinados servicios que prestan, siempre y cuando estén debidamente autorizadas por sus respectivas leyes orgánicas; lo que en efecto se ha dado.

De lo anterior, se puede indicar que para poder que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario cobre cualquier tipo de tasas, es necesario que la ley a través de la cual se crea la tasa emane del Órgano Legislativo. Por tanto, cualquiera entidad, podrá reglamentar tasas por los servicios que presta, siempre y cuando esté debidamente habilitada a través de una ley formal. (En este caso, la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997).

El propio artículo 10 de la precitada Ley N°23 la que le da la facultad de cobro de tarifas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario; éste artículo es del tenor siguiente:

"Artículo 10: Se autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a establecer y cobrar tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que se presenten en el cumplimiento del presente título.  
Las tarifas serán ajustadas de acuerdo con el costo del servicio que se brinde y no en función del valor de la mercancía.  
Dichas tarifas serán publicadas en la Gaceta Oficial".

Es a través de esta Ley, que se establece el cobro de las tasas por los servicios que presta el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Por lo que, el Decreto Ejecutivo N° 41 de 2000, no ha creado una tasa, se ha limitado a desarrollar lo establecido en la Ley N° 23 de 1997.  
..."

Sentencia del 19 de agosto de 1994 consultable en el Registro Judicial de agosto de 1994, página 189:

"...  
Las disposiciones censuradas por inconstitucionales fueron desarrolladas dentro de un Decreto Ejecutivo que aprueba el Reglamento de Tránsito que se encuentra vigente en la República de Panamá. Dichas normas, como se desprende de su texto, establecen el cobro de una suma de dinero por la inspección vehicular.

130

Los argumentos que expone el demandante se refieren al hecho de que mediante un Decreto Ejecutivo no se pueden crear cargas impositivas, toda vez que éstas sólo pueden ser producidas por leyes.

Las normas atacadas de inconstitucionalidad establecen una tasa o tarifa a favor del Estado que, de no ser pagada, los dueños de los vehículos no pueden obtener el respectivo revisado, lo que a su vez genera su imposibilidad de comprar la respectiva placa de circulación y en consecuencia se les veda su derecho a transitar por el territorio de la República, resultando en consecuencia un tributo obligatorio.

Establecen estas mismas disposiciones, que parte del recaudo pasará a manos del tesoro nacional y la otra parte a la empresa o taller concesionario.

Del texto del artículo 153, numeral 10 de la Constitución Nacional, se desprende que la función legislativa la ejerce La Asamblea Legislativa y que entre sus funciones está la de establecer los impuestos y contribuciones. De lo anterior se concluye que los impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales solo pueden ser establecidos por la ley, de modo que cualquier norma de una jerarquía distinta a la ley, no será idónea para crearlos. Lo que se traduce en que el contenido de los artículos 6 y 11 del Decreto Ejecutivo N° 273 del 25 de agosto de 1993 contraviene el texto del artículo 153, numeral 10, pues crean tributos a favor del Estado y sin embargo, no emanan de una ley, violándose en consecuencia esta norma de manera directa por omisión en su cumplimiento.

Por otra parte el artículo 179 de la Constitución Nacional, menciona una por una, cuales son las atribuciones que puede ejercer el Presidente de la República, con la participación del respectivo Ministro, no pudiendo en consecuencia realizar otras que la Constitución y la Ley no le señalen. De modo que, al no estar la función de establecer impuestos, contribuciones nacionales o rentas incluida dentro de las mismas, se concluye que el texto de esta disposición también resulta violado, de manera directa por omisión, al tenor de los artículos 6 y 11 del Decreto Ejecutivo N° 273 del 25 de agosto de 1993.

El artículo 48 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona a no pagar contribución ni impuesto que no estuviere legalmente establecido. Ello significa que en materia tributaria existe el principio de reserva legal o estricta legalidad, que hace depender la existencia jurídica de la contribución de una ley formal que le imprima carácter normativo, vulnerando las normas atacadas de inconstitucionalidad el contenido de esta disposición de modo directo por omisión.

...

Aclarado lo anterior, basta prestar atención al artículo decimocuarto del Decreto Ejecutivo N°17 de 1999, para advertir que su designio original es conforme a la Constitución Política cuando establece que "*el poder y [solicitud] de permiso de trabajo se dirigirá al Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral y su presentación no estará condicionada al pago de impuesto o tasa alguna*".

(3)

Ninguna ley habilitó al Presidente de la República en conjunto con el Ministro de Trabajo a establecer un precio o tasa por los permisos de trabajo, sin embargo, a partir del Decreto Ejecutivo N°107-A de 27 de mayo de 2011, el Órgano Ejecutivo dio inicio a dicha práctica al incluirlos entre las disposiciones que modificaban y complementaban el Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999.

Todo lo que hace referencia a tasas en los apartados demandados del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 es inconstitucional porque con ello no se reglamenta una ley de conformidad con el artículo 184 numeral 14 de la Constitución, sino que se ocupa un espacio de legislación sobre el que no se ha pronunciado el órgano constitucionalmente competente para ello: La Asamblea Nacional, con base en el artículo 52 y 159 numeral 10.

Debe quedar claro, por último, que tal como lo señaló el Pleno en la sentencia de 9 de junio de 2003 que ha sido citada antes “...*las tasas deben ser creadas a través de una ley formal o dentro de la Ley orgánica de la institución...*”, características que por estar ausentes en relación con los apartados que a continuación se declaran inconstitucionales, rompen con el postulado del Estado republicano, democrático y representativo que es Panamá en cuanto a que la ley es el límite constitucional por autonomía del poder público que ejerce el ejecutivo<sup>14</sup>.

Así las cosas, esta Corporación de Justicia concluye que el parágrafo 5 del artículo cuarto del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 modificado por el Decreto Ejecutivo N°20 de 28 de mayo de 2019 es inconstitucional y que también lo son las frases “...*y tendrá un costo de cuarenta balboas (B/.40.00)*” del parágrafo único del artículo duodécimo I, al igual que aquella que establece “...*y tendrá un costo de cien balboas (B/.100.00)*” en el parágrafo 1 del artículo duodécimo J del mismo Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 pero modificado por el Decreto Ejecutivo N°21 de 28 de mayo de 2019 debido a que vulneran los artículos 73, 52 y 159 numeral 10 de la Carta Magna y así será declarado.

---

<sup>14</sup> Las leyes se deben a la Constitución y los actos de autoridad –reglamentarios o no-, a las leyes. Así, respetando los límites legales, las autoridades hacen lo propio con la Constitución.

137

## PARTE RESOLUTIVA

Por los razonamientos vertidos, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECIDE**:

**PRIMERO: ACUMULAR** el expediente contentivo de la Acción de Inconstitucionalidad distinguida con el número de entrada 613-2019, al expediente contentivo de la demanda de inconstitucionalidad identificada en el número de entrada 612-2019.

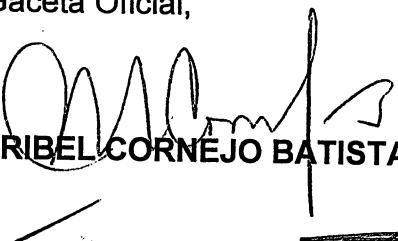
**SEGUNDO: DECLARAR QUE ES INCONSTITUCIONAL** el parágrafo 5 del artículo cuarto del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo N°20 de 28 de mayo de 2019.

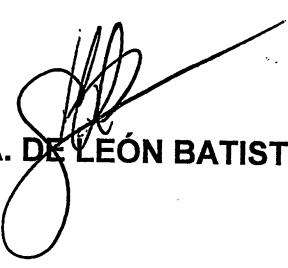
**TERCERO: DECLARAR QUE SON INCONSTITUCIONALES** las frases “*...y tendrá un costo de cuarenta balboas (B/.40.00)*” del parágrafo único del artículo duodécimo I, al igual que aquella que establece “*...y tendrá un costo de cien balboas (B/.100.00)*” en el parágrafo 1 del artículo duodécimo J, del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo N°21 de 28 de mayo de 2019.

**CUARTO: DECLARAR QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** el resto de las expresiones que componen el parágrafo único del artículo duodécimo I, el parágrafo 1 del artículo duodécimo J, el último párrafo del artículo sexto y el parágrafo 3 del artículo séptimo del Decreto Ejecutivo N°17 de 11 de mayo de 1999 modificados por los Decretos Ejecutivos N°20 y N°21 de 28 de mayo de 2019.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 52, 73, 159 y 206 de la Constitución Política.

Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial,

  
MARIBEL CORNEJO BATISTA

  
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

  
EFRÉN C. TELLO C.

*Maria Eugenia Lopez Arias*  
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

*Carlos Alberto Vásquez Reyes*  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

*José E. Ayú Prado Canals*  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

*Carmen Luz de Gracia*  
CARMEN LUZ DE GRACIA

*Olmedo Arrocha Osorio*  
OLMEDO ARROCHA OSORIO

*Cecilio Cedralise Riquelme*  
CECILIO CEDALISE RIQUELME

*Yanixsa Y. Yuen C.*  
YANIXSA Y. YUEN C.

Secretaria General

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 17 días del mes de Agosto  
de 20 2021 a las 10:15 de la mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

*Firma del Notificado*

**SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 20 días del mes de Agosto  
de 20 21 a las 8:30 de la mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

*Firma del Notificado*

*Procurador de la Administración*