



26

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en nombre y representación de la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC)**, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 “Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial”, publicada en la Gaceta Oficial No. 27768-A de 27 de abril de 2015.

Cumplidos los trámites de reparto, el Magistrado Sustanciador dictó Providencia de 25 de mayo de 2021, mediante la cual se admitió esta pretensión constitucional, por cumplir con los requisitos mínimos de toda demanda de Inconstitucionalidad, se le corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el



término legal para la presentación de los alegatos, oportunidad que fue aprovechada por la firma forense ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, actuando en nombre y representación de la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S.A. (COPA), y por el licenciado Olmedo Sanjur, actuando en su propio nombre y representación.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 “Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial”, publicada en la Gaceta Oficial No. 27768-A de 27 de abril de 2015, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 2. El artículo 7 de la Ley 89 de 2010 queda así:

Artículo 7. Cumplidos los requisitos señalados en el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral otorgará el permiso de trabajo, sin otros requerimientos, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, el cual tendrá una duración de seis años.

El permiso de trabajo otorgado conforme al párrafo anterior se podrá renovar por dos períodos sucesivos adicionales de igual duración, siempre que la aerolínea o empresa en desarrollo mantenga un mínimo del 85% de trabajadores panameños del total de su personal y siga llenando las condiciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 2 de la presente Ley, o mientras no exista el suficiente número de pilotos panameños con el perfil señalado en el primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley para satisfacer plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas nacionales”.

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El proponente de la presente acción arguye que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 “Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre



medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial", publicada en la Gaceta Oficial No. 27768-A de 27 de abril de 2015, debe ser declarado inconstitucional porque trasgrede los artículos 14, 19, 20, 32, 73 y 163, numeral 1 de la Constitución Política de Panamá, normas constitucionales que son del tenor siguiente:

"Artículo 14. La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país".

Según el demandante, el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, vulnera el artículo 14 de la Constitución Política, de manera directa por omisión, ya que "el texto acusado de inconstitucional obvia el mandato constitucional al permitir que la inmigración afecte el campo laboral de los pilotos panameños, con el otorgamiento de un privilegio a un grupo de extranjeros pilotos, como lo es un marco especial para la extensión de la emisión de los permisos de trabajo para poder laborar en el territorio nacional".

El activador constitucional manifiesta además que la norma legal demandada vulnera el artículo 14 constitucional citado porque "promueve que un grupo particular de extranjeros pilotos pueda (sic) tener ventaja sobre los nacionales, aduciendo la falta de pilotos nacionales con el perfil requerido por las aerolíneas para satisfacer plenamente los requerimientos operativos".

El accionante sigue señalando que "se desconoce el factor social que la Constitución pone por delante en cuanto a la protección del trabajador nacional y que en los actuales momentos toma mayor relevancia, si se toma en cuenta la difícil situación económica y social desfavorable de muchos pilotos panameños, muchos de ellos hasta en condición de desempleo, contratos suspendidos o salarios reducidos, producto de la pandemia del coronavirus Covid-19".



"Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

De acuerdo con el activador constitucional la norma legal demandada "viola el principio constitucional de que no habrá fueros ni privilegios... al otorgar mayores ventajas a unos extranjeros que a otros".

El propulsor constitucional expone que "El Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, por medio del cual se reglamentan los artículos 17 y 18 del Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971, que autoriza permisos de trabajo a trabajadores extranjeros, establece los requisitos que debe cumplir la solicitud de permiso de trabajo para el trabajador extranjero experto o técnico dentro del quince porciento (sic) del personal especializado y enumera los documentos que debe acompañar la mencionada solicitud".

En ese mismo orden, asegura que "El mismo decreto también establece que los permisos de trabajo para trabajadores expertos o técnicos temporales se otorgan por un período de tres meses hasta un año, por lo que lo contenido por el Artículo 2 de la Ley 24 de ofrecer permisos de trabajo hasta por 18 años, infringe el Artículo 19 de la Constitución y crea un fuero y privilegio para una grupo de extranjeros en particular dentro de la industria de la aviación".

"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 casos de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

Para sustentar la infracción del artículo 20 de la Constitución Política, el accionante manifiesta que "La norma denunciada por inconstitucional infringe el



contenido del Artículo 20 de nuestra Carta Magna, al no respetar su letra y espíritu, ya que la contratación de pilotos extranjeros en un porcentaje mayor a lo que ya establece el Código de Trabajo y sus reglamentos, ofrece una ventaja para la contratación de pilotos extranjeros, por encima de los nacionales".

"Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria".

En cuanto a la vulneración del artículo 32 Constitucional, el recurrente explica que "la Ley acusada de inconstitucional, trastoca los lineamientos y principios que la Constitución otorga al desarrollo de la ley y los reglamentos para llevar a cabo los trámites legales laborales y migratorios de todos los extranjeros en Panamá. Se viola el principio del debido proceso, porque ya existe un procedimiento administrativo establecido en la ley que regula el trámite para que los extranjeros puedan tramitar un permiso de trabajo".

Explica el propulsor constitucional que "El Código de Trabajo de la República de Panamá,... establece cuales (sic) son los requisitos básicos y los tiempos para que un extranjero pueda optar por un permiso de trabajo en el país. Lo propio ocurre con la legislación migratoria, esta (sic) determina los requisitos y todos los trámites que un extranjero debe seguir para legalizar y regularizar su permanencia en el territorio nacional. Por lo que la Ley 24, al excederse en beneficiar con hasta 18 años la vigencia de los permisos de trabajo para los pilotos extranjeros, viola la Constitución y, de paso, contradice el Código de Trabajo, texto de carácter laboral que establece que, tratándose de servicios que requieran preparación técnica especial, los permisos de trabajo tendrán una duración de tres años y susceptibles de un máximo de dos prórrogas".



"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."

De acuerdo con el activador constitucional, el artículo impugnado infringe el artículo 73 de la Constitución Nacional, de manera directa por omisión, pues "el Artículo 2 de la ley de marras otorga una mayor potestad al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel) para que esta institución ofrezca permisos laborales a los pilotos extranjeros de seis años prorrogables, por dos períodos iguales hasta por 18 años, lo que nos parece un exabrupto jurídico, que inclusive, está por encima de lo que determina el Código de Trabajo, leyes y decretos laborales que regulan la inmigración de extranjeros en Panamá. Con la norma acusada de inconstitucionalidad se desprotege al piloto nacional en materia laboral y se atenta contra el derecho de los panameños".

Señala además el activador constitucional que "La norma acusada de inconstitucional conceder y deja a la discrecionalidad de las aerolíneas nacionales, la contratación del 15 por ciento de los pilotos extranjeros, ya que crea un espacio para que las empresas puedan decidir cuando no existe el suficiente número de pilotos panameños con el perfil requerido y satisfagan plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas".

"Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

- 1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.**
- 2."**

Según el demandante, la norma constitucional citada ha sido violada de manera directa por omisión, ya que la Asamblea Nacional tiene prohibido



aprobar o expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución. En ese sentido, expone que “el Artículo 2 de la Ley 24 del 27 de abril de 2015, al ampliar la extensión para la validez de los permisos de trabajo a los pilotos extranjeros, más allá de lo que establece el Código de Trabajo y otras normas de carácter laboral, viola la Constitución de Panamá”.

Finalmente, considera que existe un evidente desmejoramiento de las condiciones laborales de los pilotos panameños en materia de contratación de personal técnico dentro de la industria de la aviación, ya que al permitir que una ley flexibilice el Código de Trabajo se atenta contra el principio de protección al trabajador nacional.

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el representante del Ministerio Público de Turno, Procurador de la Administración, por medio de la Vista Número 752 de 8 de junio de 2021, visible de fojas 19 a 31, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en nombre y representación de la **UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC)**, solicitando que se declare que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 “Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial”, por no infringir los artículos 14, 19, 20, 32, 73 y 163, ni ningún otro de la Constitución Política de la República.

A juicio del Pleno, resulta conveniente reproducir en lo sustancial la Vista comentada. Veamos:

“(...) lo primero que debemos indicar, es que la Ley 89 de 1 de diciembre de 2010, en ningún momento pretendió que existiera algún tipo de fuero, privilegio o beneficio a favor de los pilotos extranjeros, por encima de los nacionales, por lo que afirmamos que la norma en estudio no vulnera lo



dispuesto en los artículo 19 y 20 del Texto Fundamental.

En ese marco conceptual, no podemos perder de vista que el objetivo de la Ley en mención, es el de promover el desarrollo sostenible de la aviación comercial en Panamá, meta a que solo se puede aspirar en la medida que existan los mecanismos que permitan tal empresa.

Así los mecanismos de control tendientes a garantizar la idoneidad y funcionamiento del sistema; suponen, entre otras cosas, que se cuente con el suficiente personal técnico e idóneo capaz de cumplir con tal delicadas funciones.

En ese orden de ideas, consideramos importante reiterar que los derechos contenidos en la norma acusada de inconstitucional, no están supuestos a ser aplicados de manera automática, ni mucho menos, de forma discrecional, por parte de las aerolíneas.

En ese sentido, la norma exige que se cumplan ciertas condiciones, a fin que lo ahí contemplado pueda ser realizado, siendo estas exigencias:

1.- Que la empresa mantenga un mínimo del ochenta y cinco por ciento (85%) de trabajadores panameños del total de su personal, y que cumpla con las condiciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 2 de la Ley; o

2.- Que no exista el suficiente número de pilotos panameños con el perfil señalado en el primer párrafo del artículo 3 de la Ley, a fin de satisfacer plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas nacionales.

De lo anterior se desprende con claridad, que la protección al trabajador local constituye lo más importante; **y solo ante la ausencia o insuficiencia de éstos**, es que podrá optar por contratar personal extranjero; y esto, como lo hemos indicado anteriormente, con miras a preservar la aviación comercial panameña **previo cumplimiento de las condiciones impuestas por la propia normativa**, de allí que afirmemos que la disposición acusada no vulnera los artículos 14, 32, 73 y 163 de la Carta Magna.

En el marco de lo arriba expuesto, alegar que el artículo objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, privilegia a pilotos extranjeros, por encima de los locales, carece de sustento, tanto fáctico como jurídico; razón por la que, consideramos que en el caso que nos ocupa, no se deben tener por vulnerados los artículos 14, 19, 20, 32, 73 y 163 (numeral 1) de la Constitución Política de la República; y es que, cuando repasamos el contenido de estos artículos, observamos que los mismos hacen referencia a la prohibición a contratar



(f)

trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo del nacional; a que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales; a la igualdad ante la Ley; a la inmigración y a la prohibición a expedir leyes que contraríen la Constitución; y ninguno de estos preceptos resulta vulnerado por la norma acusada de ilegal; puesto que, como le hemos indicado en los párrafos que anteceden, la apertura a la contratación extranjera solo se da, en la medida que no existan la cantidad suficiente de personal nacional; y esto, previa verificación de la autoridad reguladora".

(fs. 19-31)

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos, a fin de que el demandante y cualquier otra persona interesada presentaran sus argumentos por escrito respecto a lo demandado.

Durante el término de ley, compareció la firma forense ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, actuando en nombre y representación de la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S.A. (COPA), y por el licenciado Olmedo Sanjur, actuando en su propio nombre y representación, ambos se oponen a la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada y concluyen que se debe desestimar la misma por no ser violatoria de la Constitución Política.

Escrito de Oposición presentado por la firma forense ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, actuando en nombre y representación de la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S.A. (COPA):

Manifiesta la opositora que el demandante presenta como fundamento a su cargo de inconstitucionalidad, la proposición de que "el texto acusado de inconstitucional obvia el mandato constitucional al permitir que la inmigración afecte el campo laboral de los pilotos panameños". No obstante, señala la opositora, que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 2017 regula las condiciones bajo las cuales el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral puede expedir un



permiso de trabajo a un piloto extranjero, cuando una aerolínea nacional se acoge al régimen especial que establece la Ley No. 89 de 2010, para promover el desarrollo de la aviación nacional.

En ese sentido, considera que "El citado artículo 2 no regula la inmigración y ni siquiera alude a ella. La Inmigración es el movimiento de la población que consiste específicamente en la entrada de personas de nacionalidad distinta a un país con el objeto de establecer definitivamente en él (en contraposición a la emigración, que es la salida de población por parte de nacionales de un país a otro país, con el ánimo de radicar en este último). Como se sabe, la inmigración en Panamá está regulada por la (sic) Decreto Ley No. 3 de 2008 y otras leyes y decretos complementarios y la aplicación de las regulaciones migratorias corresponde al Servicio Nacional de Migración".

En cuanto a la vulneración del artículo 32 de la Constitución Política, alegado por el accionante, manifiesta que "el artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 89 de 2010, establece un trámite para la expedición del permiso de trabajo a favor de un piloto extranjero, cuando se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6 de la propia Ley No. 24 de 2015, así como la renovación de dicho permiso, siempre que la aerolínea o empresa de desarrollo mantenga un mínimo del 85% de trabajadores panameños del total de su personal y siga llenando las condiciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 de la presente Ley, o mientras exista el suficiente número de pilotos panameños con el perfil señalado en el primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley para satisfacer plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas nacionales".

Con relación a la infracción del artículo 19 de la Constitución Política, la apoderada judicial de la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S.A. (COPA), establece que el cargo señalado por el accionante adolece de dos defectos



ostensibles a saber: (a) "La situación de los extranjeros que ejercen la profesión de pilotos frente al resto del universo de los extranjeros en Panamá no forma parte de ese marco constitucional, puesto que el tratamiento diferenciado para el primer lugar de extranjeros no está fundado en consideraciones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, religión o ideas políticas". (b) "todas las personas que componen el género "extranjero" (en contraposición al género "nacionales") tienen las mismas características y de que no existe diferenciación alguna entre ellas, por lo cual –siempre conforme a esa inválida línea de razonamiento- la ley no puede dar tratamiento diferenciado a distintas categorías del género "extranjero", atendiendo las características distintivas de la categoría correspondiente". En ese sentido, considera que en Panamá y en todos los estados del mundo, cada país establece políticas sobre inmigración y trabajo de extranjeros, atendiendo su interés nacional.

En torno a la alegada infracción del artículo 20 Constitucional, la opositora manifiesta que "La lectura atenta del artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 89 de 2010, permite apreciar, sin dificultad, que no hay en su texto nada, absolutamente nada, que otorgue a los pilotos extranjeros que sean contratados hasta un máximo del 15% del total de los trabajadores de la aerolínea en Panamá, ventaja alguna sobre los pilotos panameños. Además, la aerolínea debe mantener en todo momento un mínimo de trabajadores panameños equivalente al 85% del total de su personal".

En cuanto a la infracción del artículo 73 de la Carta Magna, esgrime la firma forense que la explicación que brinda el demandante sobre el concepto de la supuesta violación adolece de una llamativa omisión, es decir, "No indica de qué manera el artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015 trae como resultado **"rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional"**, que es la situación que el artículo 73 de la Constitución Nacional busca prevenir.



En ese sentido, señala que el demandante cuestiona en el fondo no es la falta de encajamiento de la norma legal acusada con la disposición constitucional, sino una cuestión de política legislativa, específicamente, la conveniencia de la duración de los permisos de trabajo, que el Estado panameño fijó en este caso para los pilotos panameños, como parte de los incentivos para promover el desarrollo de la aviación nacional, con la finalidad de lograr que las aerolíneas nacionales mantengan un programa de inversiones a través de la adquisición de aeronaves y equipos complementarios, utilicen los servicios de un centro de capacitación de pilotos en el territorio panameño para la formación de pilotos panameños; y promuevan la capacitación de pilotos panameños en el manejo de aeronaves comerciales.

Finalmente, señala que la Ley No. 89 de 2010, modificada por la Ley No. 24 de 2015, no otorga de ninguna forma ventajas a los pilotos extranjeros sobre los pilotos panameños, ni desprotege a estos últimos; todo lo contrario, Copa Airlines, a partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 89 de 2010, creó un número significativo de nuevos empleos para pilotos panameños, luego de acogerse al régimen establecido por esa ley, como resultado de las cuantiosas inversiones realizadas a lo largo de 9 años, que expandieron su flota de las 63 aeronaves que tenía en 2010 a 98 aeronaves de última generación en 2019.

Escrito de Oposición presentado por el Licenciado Olmedo Sanjur G., quien actúa en su propio nombre y representación:

El licenciado Olmedo Sanjur G. indica que la norma legal acusada tiene su base constitucional en el régimen económico que nuestro Constituyente instituyó, basado en los principios que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, que existe libertad de empresa y que el Estado debe orientarlas, dirigirlas, reglamentarlas, reemplazarlas o crearlas, promoverlas, de acuerdo a las necesidades sociales; y a su criterio,



eso es lo que se concreta a través del artículo 2 de la Ley 24 de 2015, que tiende a promover una actividad comercial para coadyuvar a resolver necesidades sociales, como es la formación de pilotos de aviación, de personal técnico y la creación de fuentes de empleo asociadas con tales actividades. Por tanto, considera que la norma legal acusada no viola ninguna norma de la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

En virtud de las consideraciones anteriores, vencido el término para presentar argumentos sobre el caso, este Tribunal Constitucional procederá al examen de constitucionalidad de la norma impugnada.

1- Competencia:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propongan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

2- Legitimación activa:

En el presente caso, la Demanda de Inconstitucionalidad ha sido propuesta por el licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, actuando en nombre y representación de la UNIÓN PANAMEÑA DE AVIADORES COMERCIALES (UNPAC), quien comparece en ejercicio de la acción popular, lo que permite corroborar que reúne las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República.

3- Problema Jurídico:

La presente acción de control constitucional tiene como objeto examinar



la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, a través de la cual se modifican artículos de la Ley No. 89 de 1 de diciembre de 2010 “Que dicta medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial y dicta otras disposiciones”, por ser violatorio de los artículos los artículos 14, 19, 20, 32, 73 y 163 de la Constitución Política de Panamá.

4. Análisis de los cargos:

El activador constitucional hace alusión a que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 “Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial”, viola varias normas constitucionales. Siendo los artículos 14, 19, 20, 32, 73 y 163 de nuestra Carta Magna.

Dentro de dicho contexto, esta Corporación de Justicia, en Pleno, procede a analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, y en virtud del principio de universalidad constitucional, no sólo se abocará a estudiar las disposiciones tachadas de inconstitucional, sino que serán confrontados con todos los preceptos de la Constitución, situación prevista en el artículo 2566 del Código Judicial.

En ese sentido, antes de determinar, si la norma legal alegada por el actor constitucional, artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 “Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial”, publicada en la Gaceta Oficial No. 27768-A de 27 de abril de 2015, es inconstitucional o no, consideramos de importancia señalar, que la Ley No. 89 de 1 de diciembre de 2010 “Que dicta medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial y dicta otras disposiciones”, tiene como objetivo principal *“promover el desarrollo de la aviación comercial en Panamá y otras actividades en desarrollo en el país, así como establecer las condiciones para la capacitación del recurso humano panameño para que este puede”*



acceder a los beneficios de dicho desarrollo".

En ese contexto, es oportuno resaltar el contenido del artículo 1 de la mencionada Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, que modifica el artículo 2 de la Ley No. 89 de 1 de diciembre de 2010, que quedó así:

"Artículo 1. El artículo 2 de la Ley 89 de 2010 queda así:

Artículo 2. Se podrán acoger a los beneficios de esta Ley las aerolíneas nacionales que cumplan las condiciones siguientes:

1. Que mantengan un programa de inversiones a través de la adquisición de aeronaves y equipos complementarios.
2. Que utilicen los servicios de un centro de capacitación de pilotos en el territorio nacional, propio u operado por un tercero, para la formación de pilotos panameños.
3. Que promuevan la capacitación de pilotos panameños en el manejo de aeronaves comerciales en las condiciones que establece la presente Ley.
4. Que proporcionen a la Autoridad Aeronáutica Civil, cuando esta lo requiera, los criterios técnicos de aptitud que utilicen para la contratación de pilotos y los registros de las evaluaciones efectuadas a los candidatos a la posición de piloto.

Para los efectos de esta Ley, se considera inversión en la adquisición de aeronaves la que se haga mediante compra, arrendamiento, arrendamiento financiero o cualquier otra modalidad contractual.

El programa de inversiones requerirá una inversión mínima de un millón de balboas (B/.1,000,000.00) para un periodo de tres años, o la adquisición de, por lo menos, una aeronave en cualquiera de las modalidades señaladas en el párrafo anterior en un periodo de dos años.

El régimen contenido en esta Ley le será aplicable a la aerolínea de que se trate por el periodo de dos años, siguientes a la conclusión definitiva de la inversión, si dicha aerolínea no efectúa nuevas inversiones.

La Autoridad Aeronáutica Civil verificará el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo y certificará si la aerolínea nacional que ha solicitado acogerse a los beneficios de la presente Ley califica para recibir dichos beneficios.

Parágrafo transitorio. Tendrán derecho a acogerse al régimen establecido en esta Ley las



aerolíneas que comprueben haber hecho una inversión en la forma antes señalada durante los tres años inmediatamente anteriores a su entrada en vigencia".

De la norma transcrita se advierte que los beneficios de la Ley No. 89 de 1 de diciembre de 2010, no aplican de manera automática; por el contrario, las aerolíneas nacionales deben cumplir las condiciones requeridas para poder acogerse a los beneficios establecidos en ella, como lo son: mantener un programa de inversiones a través de la adquisición de aeronaves y equipos complementarios; utilizar de los servicios de un centro de capacitación para pilotos en el territorio nacional, para la formación de pilotos panameños; promover la capacitación de pilotos panameños en el manejo de aeronaves comerciales; y, proporcionar a la Autoridad Aeronáutica Civil los criterios técnicos de aptitud que utilicen para la contratación de pilotos.

Continuando con el análisis que ocupa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no podemos perder de vista lo que dispone el artículo 3 de la Ley No. 89 de 1 de diciembre de 2010. Veamos:

"Artículo 3. Las aerolíneas panameñas deben contratar pilotos panameños que, para cada caso, posean la formación técnica requerida, tengan el número mínimo de horas de vuelo conforme a los estándares de seguridad que determine la propia aerolínea y pasen las pruebas de admisión que aplique la aerolínea.

Sin perjuicio de lo anterior, la aerolínea que cumpla las condiciones señaladas en el artículo 2 de la presente Ley podrá mantener pilotos extranjeros en calidad de técnicos, que no excedan del 15% aplicado únicamente al número total de sus trabajadores en la República de Panamá.

Las aerolíneas panameñas que se acojan al régimen establecido en esta Ley deberán hacer convocatorias públicas por lo menos una vez cada seis meses anunciando las plazas de trabajo que tengan disponibles para contratación de pilotos panameños. Esta convocatoria se publicará en un diario de circulación nacional, señalando los requisitos específicos de conocimientos y aptitud que se exijan a los candidatos y, si fuera el caso, el tipo y grado de la licencia y habilitaciones requeridas.



De igual forma, las empresas que se dediquen a actividades de aviación comercial y que por su nivel de tecnología avanzada requieran personal técnico especializado y entrenado podrán contratar trabajadores extranjeros en los términos de este artículo, siempre que se compruebe la falta o insuficiencia de dicho recurso humano entre los ciudadanos panameños.

Esta materia podrá ser reglamentada por Decreto Ejecutivo".

Como se observa la disposición legal transcrita no sólo establece la obligación de las aerolíneas panameñas de **contratar pilotos panameños con la formación técnica requerida**, sino que únicamente le permite a las aerolíneas panameñas que cumplan las condiciones requeridas para acogerse a los beneficios establecidos en esa ley (artículo 2), de **mantener pilotos extranjeros en calidad de técnico, que no excedan del 15% aplicado al número total de sus trabajadores en la República de Panamá**.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 89 de 2010, norma legal impugnada a través de la presente acción constitucional, establece lo siguiente:

"Artículo 2. El artículo 7 de la Ley 89 de 2010 queda así:

Artículo 7. Cumplidos los requisitos señalados en el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral otorgará el permiso de trabajo, sin otros requerimientos, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, el cual tendrá una duración de seis años.

El permiso de trabajo otorgado conforme al párrafo anterior se podrá renovar por dos períodos sucesivos adicionales de igual duración, siempre que la aerolínea o empresa en desarrollo mantenga un mínimo del 85% de trabajadores panameños del total de su personal y siga llenando las condiciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 2 de la presente Ley, o mientras no exista el suficiente número de pilotos panameños con el perfil señalado en el primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley para satisfacer plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas



nacionales".

Observa esta Superioridad que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 89 de 2010, establece un trámite para la expedición del permiso de trabajo a favor de un piloto extranjero, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 6 de la propia Ley No. 24 de 2015, así como la renovación de dicho permiso, siempre que la aerolínea o empresa en desarrollo mantenga un mínimo del 85% de trabajadores panameños del total de su personal y siga llenando las condiciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 3 de la presente Ley, o mientras no exista el suficiente número de pilotos panameños con el perfil señalado en el primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley para satisfacer plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas nacionales.

Es más, la norma señalada como inconstitucional, dispone que el trámite previsto en su artículo 6 solo es aplicable cuando la aerolínea se ha acogido al régimen de incentivos de la Ley, manteniendo el programa de inversiones requerido a través de la adquisición de aeronaves y equipos complementarios, la utilización de los servicios de un centro de capacitación de pilotos en el territorio nacional para la formación de pilotos panameños, la capacitación de pilotos panameños y el suministro a la Autoridad Aeronáutica Civil de los criterios técnicos de aptitud que utiliza para la contratación de pilotos y los registros de evaluación a los candidatos a la posición de piloto.

El propulsor constitucional indica que la norma arriba transcrita vulnera los artículos 14, 19, 20, 32, 73 y 163, numeral 1, de la Constitución Política.

Expuesto lo anterior, iniciamos el análisis haciendo referencia que el actor constitucional argumenta que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, vulnera el artículo 14 de la Constitución Política, que dispone que: "*La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales,*



económicos y demográficos del país", al considerar que "el texto acusado de inconstitucional obvia el mandato constitucional al permitir que la inmigración afecte el campo laboral de los pilotos panameños". Agrega que, se trata de una violación directa por comisión, a la norma fundamental, porque promueve que un grupo particular de extranjeros pilotos puedan obtener ventaja sobre los nacionales, aduciendo la falta de pilotos nacionales con el perfil requerido por las aerolíneas para satisfacer plenamente los requerimientos operativos.

En este punto, resulta oportuno conceptualizar algunos términos y considerar antecedentes que permitan arribar a una adecuada comprensión del debate jurídico que se plantea.

Es así, que la Organización Internacional para las Migraciones define el término "Migrante" así:

"Término genérico no definido en el derecho internacional que, por uso común, designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales.

Nota: En el plano internacional, no existe una definición universalmente aceptada de "migrante". La presente definición ha sido elaborada por la OIM para sus propios fines y no presupone ni establece la existencia de una nueva categoría jurídica.

(International Organization for Migration, Glossary on migration, IML Series No. 34, 2019).

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 21 de septiembre de 2020, señaló lo siguiente:



(...) téngase en cuenta que el concepto de inmigración se refiere al acto de cruzar fronteras de distintos países. Por tanto, guarda relación con la entrada de una persona o un grupo social en un país extranjero o de acogida, para establecer nueva residencia.

A los inmigrantes, dependiendo de los convenios migratorios entre países, se les exige cumplir con los deberes del país de acogida. Asimismo, el país de acogida debe cumplir con mantener regulaciones migratorias en atención a todos estos factores que promueven la movilización de personas, de una nación a otra, en igualdad de condiciones.

La República de Panamá ha forjado gran parte de su población a partir de inmigraciones durante toda su historia por ser un país de tránsito de bienes y personas.

La República de Panamá, se caracteriza por tener una política migratoria mixta, al ser amplia y abierta al tránsito de extranjeros en la que no se requiere de "visa". A la vez, también tiene algunas restricciones y exigencias migratorias para lo cual sí es necesario obtener "visa"".

En Panamá, la inmigración está regulada por el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, otras leyes y decretos complementarios y su aplicación de las regulaciones migratorias corresponde al Servicio Nacional de Migración.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, acusado de inconstitucional, regula las condiciones bajo las cuales el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral puede expedir un permiso de trabajo a un piloto extranjero, cuando una aerolínea nacional decida acogerse al régimen especial que establece la Ley No. 89 de 2010, para promover el desarrollo de la aviación nacional.

Por tanto, de la lectura de la norma legal cuestionada confrontada con el precepto constitucional citado, artículo 14 de la Constitución Política, este Tribunal Constitucional no percibe la vulneración alegada por el accionante.

Otras de las disposiciones que el accionante estima como infringidas son los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, que disponen lo siguiente:



"Artículo 19. No habrá fúeros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

"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 casos de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

A criterio del accionante, la norma legal acusada infringe el artículo 19 de la Constitución Política, pues crea fúeros y privilegios a un grupo de extranjeros, en particular dentro la industria de la aviación, ya que les permite a los pilotos extranjeros renovar sus permisos de trabajo hasta por 18 años, es decir, tres permisos de trabajo de 6 años cada uno.

Señala además que se infringe el contenido del Artículo 20 de nuestra Carta Magna, al no respetar su letra y espíritu, ya que la contratación de pilotos extranjeros en un porcentaje mayor a lo que ya establece el Código de Trabajo y sus reglamentos, ofrece una ventaja para la contratación de pilotos extranjeros, por encima de los nacionales.

Es oportuno exponer algunas consideraciones emitidas por el Pleno de la Corte Suprema acerca del alcance y profundidad del principio de no discriminación y de igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 19 y 20 de la Constitución, respectivamente. Veamos:

En Sentencia del 5 de julio de 2012, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver una acción de inconstitucionalidad, señaló lo siguiente:

"...no habrá fúeros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo



06

de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

La lectura de esta disposición refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas. Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.

Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.

En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada "igualdad ante la Ley" que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se construye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado."

Lo anterior se ha complementado, de alguna manera, con el fallo del 5 de octubre de 2018, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, (Entrada 1250-16) acerca



de una acción de inconstitucionalidad, donde se estableció lo siguiente:

"...se ha determinado su contenido a través de copiosa jurisprudencia, estableciendo que el mismo se desdobra en dos manifestaciones la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

En ese mismo orden de ideas, es conveniente señalar que la recta interpretación del principio de igualdad ante la Ley, conduce a que ésta al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva sobre el principio de no discriminación e igualdad ante la Ley se ha pronunciado este Pleno de la Corte en reiteradas ocasiones..."

En materia de derechos constitucionales, corresponde por ello, también, ser interpretado armónicamente, para hallar un marco de correspondencia recíproca..."

La doctrina y jurisprudencia constitucional, en forma reiterada, han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionada con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental. En tal sentido, mediante sentencia de 21 de febrero de 2003, la Corte Suprema de Justicia en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, aclaró lo siguiente:

"La palabra "fuero" que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado



no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales." (Subraya el Pleno)

Se tiene, entonces que la Constitución prohíbe todo acto discriminatorio por razón de la raza, nacimiento, clase social, sexo, religión e ideas políticas.

De manera que este Tribunal Constitucional es del criterio que no son fundados los cargos que se endilgan al artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, toda vez que, como se analizó en las normas constitucionales, lo descrito no representa un fuero o privilegio. Es decir, es una norma que se aplica de manera general para toda una categoría de empresas y personas que se dedican a una actividad económica, como lo es, la aviación comercial, y que están obligadas a cumplir igualmente con los requisitos que la misma Ley establece.

Es importante anotar además que de la lectura del artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015, acusado de inconstitucional, y del resto del articulado de la Ley No. 89 de 2010 "Que dicta medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial", se observa que dichas disposiciones protegen a los pilotos nacionales; además, el artículo demandado de inconstitucional, dispone que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral otorgará el permiso de trabajo al piloto extranjero, solo cuando la aerolínea haya cumplido los requisitos establecidos en la propia Ley No. 89 de 2010, para acogerse a los beneficios establecidos en ella, como lo son: mantener un programa de inversiones a través de la adquisición de aeronaves y equipos complementarios; utilización de los servicios de un centro de capacitación de pilotos en el territorio nacional, para la formación de pilotos panameños; promover la capacitación de pilotos panameños en el manejo de aeronaves comerciales; y, proporcionar a la Autoridad Aeronáutica Civil los criterios técnicos de aptitud que utilicen para la contratación de pilotos.



Por otro lado, tal como se expuso en párrafos precedentes, el artículo 2 de la mencionada Ley No. 24 de 2015, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 89 de 2010, se aplica en concordancia con el artículo 3 de la Ley, al establecer no solo la obligación de las aerolíneas panameñas de contratar pilotos panameños con la formación técnica requerida, sino que únicamente le permite acogerse a los beneficios establecidos en la Ley, manteniendo pilotos extranjeros en calidad de técnicos, que no excedan del 15% aplicado al número total de sus trabajadores en la República de Panamá; por tanto, las aerolíneas deben conservar en todo momento un mínimo de trabajadores panameños equivalente al 85% del total de su personal.

Por tanto, de los argumentos desarrollados en el libelo, y el análisis de los mismos con relación a la norma supra legal invocada, no se evidencia su vulneración, dado que no concurren los distintos aspectos o elementos propios de lo que debe entenderse por fúeros, privilegios y discriminación; como tampoco se observa lesión alguna al principio de igualdad ante la Ley.

En cuanto a la vulneración señalada contra el artículo 32 de la Constitucional, alegando que se produce de manera directa por omisión, por cuanto que “ya existe un procedimiento administrativo establecido en la ley que regula el trámite para que los extranjeros puedan tramitar un permiso de trabajo”, agregando que “El Código de Trabajo de Panamá... establece cuales son los requisitos básicos y los tiempos para que un extranjero pueda optar por un permiso de trabajo en el país”; al respecto, resulta de interés la reproducción de un extracto de la Sentencia de 8 de enero de 2019, cuando señaló lo siguiente:

“En cuanto a la garantía del debido proceso alegada como vulnerada por el activador constitucional, es importante destacar los siguientes aspectos: El debido proceso, como derecho fundamental se encuentra recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 32 que señala: “que nadie



será juzgado, sino por Autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, policial o disciplinaria."

Así las cosas, este Máximo Tribunal de Justicia, ha manifestado doctrinal y jurisprudencialmente que la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por Autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policial o disciplinaria.

Asimismo es de lugar resaltar que la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante Ley No.15 de 28 de octubre de 1977 e integrante del Bloque de la Constitucionalidad, desarrolla en el artículo 8, la garantía del debido proceso de la siguiente manera:

Artículo 8. Garantías Judiciales:

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

En este punto también es de lugar hacer mención al procesalista JORGE FÁBREGA que destaca, en sus "Instituciones de Derecho Procesal Civil" que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional.
2. Derecho al Juez natural.
3. Derecho a ser oído.
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial.
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.
6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas.
7. Respeto a la cosa juzgada.

Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la



efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que: "si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de Sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; Sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material-) ante Tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional." (HOYOS, Arturo. *El debido proceso*. Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, 1995, págs. 89-90)".

Adecuando lo antes descrito, al caso en comento, se nos permite concluir que el artículo que se demanda de inconstitucional, no vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución; y esto es así, ya que dicha norma legal precisamente establece un trámite para la expedición del permiso de trabajo a favor de los pilotos extranjeros cuando se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6 de la propia Ley No. 24 de 2015. Es decir, la norma acusada lo que hace es establecer determinados beneficios para las empresas dedicadas a la aviación comercial, debiendo cumplir a su vez con determinados requisitos u obligaciones.

Por otro lado, es importante señalar que la Ley No. 89 de 2010, modificada por la Ley No. 24 de 2015, viene a asegurar el desarrollo de la aviación comercial en Panamá, concediendo incentivos, uno de ellos, facultando al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral para que otorgue permisos de trabajo a pilotos extranjeros con una duración de seis (6) años, contemplando además, la posibilidad de renovar dichos permisos por dos períodos sucesivos



adicionales de igual duración, siempre y cuando la aerolínea mantenga un mínimo del 85% de trabajadores panameños del total de su personal y siga llenando las condiciones señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo 2 de la mencionada Ley No. 24 de 2015, o mientras no exista el suficiente número de pilotos panameños con el perfil señalado en el primer párrafo del artículo 3 de la Ley.

En ese sentido, considera el Pleno de la Corte Suprema que el accionante varía la esencia de la garantía fundamental del debido proceso, pretendiendo que se le dé un alcance que no tiene.

Dirigiéndose ahora al conocimiento de otro cargo, el cual, según el accionante el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, vulnera el artículo 73 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

“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.”

El licenciado Víctor Dagoberto Torres Melgar, sostiene que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 2015, vulnera el artículo 73 de la Constitución Política de Panamá, porque “otorga una mayor potestad al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel) para que esta institución ofrezca permisos laborales a los pilotos extranjeros de seis años prorrogables, por dos períodos iguales hasta por 18 años, lo que nos parece un exabrupto jurídico, que inclusive, está por encima de lo que determina el Código de Trabajo, leyes y decretos laborales que regulan la inmigración de extranjeros en Panamá”. Agregando que se “concede y deja a la discrecionalidad de las aerolíneas nacionales, la contratación del 15 por ciento de los pilotos extranjeros, ya que



crea un espacio para que las empresas puedan decidir cuando no existe el suficiente número de pilotos panameños con el perfil requerido y satisfagan plenamente los requerimientos operativos de las aerolíneas".

Como puede advertirse, el ingreso de extranjeros al mercado laboral panameño se encuentra prohibido cuando puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional, y de acuerdo con ese interés nacional, debe asegurarse siempre los derechos de los panameños, tal como lo dispone el artículo 73 de la Carta Magna; disposición constitucional que delega expresamente al Órgano Legislativo la potestad de desarrollar su contenido.

Por tanto, es un deber de las instituciones relacionadas con la migración y desarrollo laboral salvaguardar el derecho de emplear la mano de obra nacional rationalizando aquella inmigración en atención a los índices de desempleo que afecten al país.

Ahora bien, en el caso en estudio, el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015, dispone literalmente que el Ministerio de Trabajo otorgará los permisos laborales "cumplidos los requisitos señalados en el artículo anterior" (artículo 6 de la Ley No. 89 de 2010) y sólo para aquellas aerolíneas nacionales que se acojan a los beneficios que ofrece esa ley, cumpliendo las condiciones de mantener un programa de inversiones para la adquisición de aeronaves y equipos complementarios; utilizar los servicios de un centro de capacitación de pilotos en el territorio nacional para la formación de pilotos panameños y promover la capacitación de pilotos panameños en el manejo de aeronaves comerciales.

En virtud de lo expuesto, este Tribunal Constitución conceptúa que el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 "Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación



comercial", no entra en colisión con el artículo 73 de la Constitución Política.

Finalmente, con relación a la violación señalada por el propulsor constitucional del numeral 1 del artículo 163 constitucional, observa el Pleno que dicha disposición se refiere a la prohibición que pesa sobre la Asamblea Legislativa de expedir leyes que sean contrarias a la letra o el espíritu de la Constitución, prohibición ésta que no puede considerarse violentada por la norma impugnada en el presente caso, toda vez que la misma no contraría ni la letra ni el espíritu de nuestra Carta Magna, tal como se expuso en párrafos precedentes.

De manera que, conforme al análisis de constitucionalidad realizado, tampoco se aprecia que se configure alguna infracción a otra norma constitucional, y lo procedente es hacer la consecuente declaración.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 2 de la Ley No. 24 de 27 de abril de 2015 "Que modifica artículos de la Ley 89 de 2010, sobre medidas para promover el desarrollo de la aviación comercial", publicada en la Gaceta Oficial No. 27768-A de 27 de abril de 2015.

Notifíquese.-

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MARIBEL CORNEJO BATISTA

luis r. fabrega s.
LUIS R. FÁBREGA S.

herman a. de león batista
HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

maria eugenia lopez arias
MARÍA EUGENIA LOPEZ ARIAS



Angela Russo de Ceđen
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Carlo Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Olmedo Arrocha Osorio
OLMEDO ARROCHA OSORIO

José E. Ayú Prado Canals
JOSE E. AYU PRADO CANALS

Yanixa Y. Yuen
YANIXA Y. YUEN
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 19 días del mes de Febrero
de 20 22 a las 8º 30 de la Mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Signatura
Firma del Notificado

LO ANTERIOR DE FOJA 75 A FOJA 104
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá 8 de Febrero de 20 22
Signatura
Secretario General de la
Corte Suprema de Justicia
OMAR SIMITI GORDON
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA