

En primer lugar, la recurrente presenta ante el Fiscal Octavo del Circuito de Panamá un escrito de "OPOSICIÓN A LA PRACTICA DE PRUEBAS TESTIMONIALES Y ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD", no obstante, la anunciada advertencia no cumple con las características de tal ya que no llena los requisitos establecidos en los artículos citados en los párrafos anteriores.

También se puede observar que en ningún momento la advertidora establece la norma constitucional violada ni el concepto de la infracción. Además, la advertencia de inconstitucionalidad debe recaer sobre disposiciones legales o reglamentarias que sean aplicables al caso. En cambio en el asunto que nos ocupa se advierte la inconstitucionalidad de un proveído y un auto dictados por el Fiscal Octavo del Circuito, conflicto éste que no puede ventilarse a través de este incidente.

Sorprende, pues, que el Fiscal Octavo del Circuito haya remitido a esta Superioridad una solicitud como la presente, que es a todas luces improcedente.

En vista que el presente recurso no cumple con los requisitos exigidos por la Ley, que el mismo es improcedente, que su formulación es confusa e imprecisa, y que en concepto de esta Corporación, esto demuestra la intención del recurrente de utilizarlo como medio para dilatar el proceso, el Pleno de la Corte no admite la advertencia presentada.

En consecuencia, la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE POR IMPROCEDENTE la advertencia de inconstitucionalidad propuesta por la licenciada Karla Bell Miranda.

Notifíquese,

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ T.
(fdo.) RODRIGO MOLINA A. (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA (fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS
(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDESMIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ (fdo.) DÍDIMO M. RÍOS V.
(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ
Secretaria General Encargada

=====

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA LIZCA ESTELA POLANCO M., EN CONTRA DEL ARTICULO 215 DEL CODIGO DE TRABAJO SUBROGADO POR EL ARTICULO 2 DE LA LEY 8 DE 1981. MAGISTRADO PONENTE: FABIÁN A. ECHEVERS. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO

VISTOS:

La licenciada Litzca Estela Polanco, apoderada judicial del Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Carne de Chiriquí dentro de procedimiento administrativo de autorización de despido propuesto por Matadero Chiriquí, S. A., advierte la inconstitucionalidad del artículo 215 del Código de Trabajo, que considera violatorio de los artículos 17, 70, 73 y 74 de la Constitución Política de la República.

HECHOS EN QUE SE FUNDÁ LA ADVERTENCIA

Según la parte que formula la advertencia de inconstitucionalidad, la empresa Matadero de Chiriquí S. A. solicitó a la Dirección Regional de Trabajo de Chiriquí autorización para despedir a 31 trabajadores, con fundamento en lo que preceptúa el artículo 215, en concordancia con el literal "C" del artículo 213, ambos del Código de Trabajo, solicitud a la que se opuso el sindicato que representa.

Transcurridos 55 días calendarios desde la presentación de la solicitud de despido, la autoridad administrativa no se había pronunciado todavía y, de no hacerlo antes del término de 60 días previsto en el artículo 215, dejaría a los trabajadores en absoluta indefensión, pues no habría resolución que pudieran impugnar, haciendo así ilusorio el sistema de protección del derecho al trabajo.

CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES

Como ya se indicara, según la licenciada Polanco el artículo 215 del Código de Trabajo, tal como ha sido subrogado por el artículo 2 de la Ley 8 de 1981, viola los artículos 17, 70, 73 y 74 de la Carta Fundamental.

Artículos 17 y 73:

Estas normas establecen, respectivamente:

1. La obligación de las autoridades de la República de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, entre los que se encuentra el derecho al trabajo;

2. La obligación de la Jurisdicción de Trabajo de administrar justicia. Es decir, de resolver, de proferir un fallo en todas las controversias que se originen en las relaciones entre el Capital y el Trabajo.

Sostiene la letrada que "El silencio de la administración no implica acción, resolver, administrar Justicia sino abstencionismo. La disposición acusada de inconstitucionalidad viola los artículos 17 y 73 de la Constitución al establecer como norma legal que el silencio de la Jurisdicción de Trabajo es una forma lícita de resolver los conflictos entre el Capital y el Trabajo".

Artículo 70:

En relación con este precepto, expone que "La disposición acusada de inconstitucional viola el artículo 70 de la Constitución pues establece como norma legal que se considera plenamente justificado el despido de trabajadores teniendo como fundamento el silencio de la Administración, lo cual contradice la exigencia Constitucional de una justa causa de despido establecida en la Ley contenida como principio básico de protección al trabajo, en el artículo 70 de la Constitución".

Artículo 74:

Se afirma que la disposición acusada de inconstitucional viola el artículo 74 de la Constitución, por cuanto establece expresamente un abandono estatal en perjuicio de los trabajadores, quienes representan la parte que debe gozar de una especial protección Estatal en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, tal como se encuentra establecido en el artículo 74 de la Constitución (f.29).

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con el procedimiento vigente sobre la materia, correspondió correr la consulta en traslado al Procurador General de la Nación quien, al confrontar la norma legal impugnada con el texto constitucional, opina que el párrafo final del artículo 215 del Código de Trabajo vulnera los artículos 74 y 212, numeral 2, de la Constitución Nacional y solicita así lo declare esta Corporación.

Opina el Ministerio Público que según el artículo 74 constitucional las relaciones entre el capital y el trabajo se gobiernan sobre una base de justicia social, colocando a los trabajadores bajo una especial protección estatal, lo que impone al intérprete de nuestro ordenamiento laboral tener presente, ante todo, la protección de los intereses de los trabajadores. En su opinión el párrafo final del artículo 215 pareciera alejarse de ese cometido, al atribuirle al silencio administrativo un sentido favorable al empleador y contrario a los intereses de los trabajadores, a quienes deja en total estado de indefensión.

De acuerdo con esta línea de pensamiento, cuando la solicitud de autorización es resuelta por el funcionario administrativo dentro del término de sesenta días la decisión puede ser apelada ante el superior jerárquico, lo que no ocurre en el evento del silencio administrativo, con el que se presume plenamente justificada la causal invocada para el despido.

Según el Procurador, el artículo 215 es una norma mixta, de carácter sustantivo y adjetivo ya que, por un lado consagra a favor del trabajador una garantía, cual es la obligación del empleador de probar la causal de despido a que hace referencia el artículo 213, literal "C", es decir la causa económica y, por el otro, señala el procedimiento impugnado.

Opina que ese procedimiento implica una violación del Derecho Sustantivo que sienta la parte inicial de la norma puesto que, de producirse el silencio administrativo, surge la presunción legal que da por probada la causal, quedando el trabajador sin medios eficaces para reclamar contra tal consecuencia jurídica, lo que es contrario a las normas constitucionales invocadas.

DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidos los trámites procesales sin que se hubieren presentado argumentos escritos, pasa la Corte a resolver el fondo de esta acción constitucional.

En primer lugar, debe descartarse que la norma legal impugnada pueda haber infringido los artículos 17 y 73 de la Constitución Política, toda vez que en numerosos precedentes esta Corporación ha dejado afirmada la naturaleza programática del artículo 17, por lo que, aisladamente considerado, mal puede resultar violado en forma directa.

Tampoco se viola el artículo 73 constitucional, pues este precepto se limita a establecer la jurisdicción especial laboral para el conocimiento de las controversias que tengan origen en las relaciones entre el capital y el trabajo, reservando a la ley la regulación de esta función jurisdiccional, regulación que reconoce a la autoridad administrativa potestad para intervenir en el ejercicio de tal función. Debemos destacar que en el presente caso la autoridad gubernativa, al autorizar el despido, no ejerce una función jurisdiccional sino de naturaleza **administrativa**.

En otras palabras, la norma constitucional autoriza al legislador para que regule esta función pública que consiste en decidir los conflictos laborales, sin limitación expresa o que pudiera resultar de la interpretación sistemática de la Carta Magna, por lo que no veda el ejercicio de las atribuciones jurisdiccional y gubernativa por las autoridades administrativas de trabajo. De allí que no proceda el cargo de colisión de esta norma con la superior invocada.

Considera la Corte que tampoco ocurre la violación del artículo 70, según el cual el trabajador no podrá ser despedido sin justa causa y sin el lleno de las formalidades que establece la ley, reservando también al legislador la facultad de señalar las causas justas para el despido, sus excepciones y la indemnización correspondiente.

Lo cierto es que el artículo 215 no establece un sistema de despido libre, por lo que no es correcta la afirmación de que permite despedidos sin justa causa y sin formalidad legal alguna. En su primer inciso la norma impugnada hace referencia explícita a **las causas** de despido **previstas** en el acápite "C" del artículo 213, o sea que indica como causas justificadas de despido las de naturaleza económica, a la vez que señala las **formalidades** a seguir por el empleador con tal objeto, estableciendo a su cargo el deber de probar la causa del despido ante la autoridad administrativa. Sanciona, además, el incumplimiento de tales formalidades al calificar "de pleno derecho injustificado" el despido realizado con infracción de ese procedimiento, mientras que en su segundo inciso impone el pago de la indemnización correspondiente. Tal indemnización procede indefectiblemente, ya sea que exista autorización por escrito para despedir o la misma tenga origen en el silencio positivo debidamente acreditado.

En otras palabras, cumple esta norma con el mandato superior que prohíbe despedir libremente a un trabajador, sin las formalidades debidas y sin la indemnización a que tiene derecho por mandato del artículo 70.

A juicio de la Corte, la parte final del artículo 215 del Código de Trabajo, al reconocerle al silencio de la autoridad administrativa de trabajo el efecto de transformar la carga de la prueba del empleador en una **presunción legal** de justificación en perjuicio de los intereses de los trabajadores, no infringe el artículo 74 constitucional.

Existen numerosos precedentes en relación con esta disposición, en los cuales el Pleno ha considerado que esta es una norma de **carácter programático**, pues recoge un principio del Derecho de Trabajo de naturaleza protecciónista. Este principio constituye un factor de equilibrio dirigido a que se cumplan debidamente los fines de justicia social, también contenido en el artículo 1º del Código de Trabajo.

En realidad, existe un procedimiento pre establecido que señala que el patrono no puede despedir a los trabajadores sin el cumplimiento de las formalidades consignadas en el Código de Trabajo, las que representan verdaderas garantías para la parte más débil de la relación laboral. A tales efectos el empleador debe cumplir antes con ciertos requisitos, entre los cuales: solicitar a la autoridad administrativa de trabajo la nota en la que conste que no se ha pronunciado respecto a la petición formulada por la empresa y el tiempo transcurrido, es decir, acreditar la circunstancia del silencio. Además, debe notificar por escrito a los trabajadores la decisión de dar por terminada la relación laboral con las formalidades establecidas en el artículo 214 del Código de Trabajo. Por último, debe cumplir con el orden de prelación

contemplado en el artículo 213, acápice "C", y pagar la indemnización prevista en el artículo 225 de ese mismo cuerpo de leyes.

Por consiguiente, si el empleador no cumple con las formalidades anteriormente expuestas, el trabajador despedido está facultado para demandar al empleador ante la Junta de Conciliación y Decisión o ante los Tribunales Seccionales de Trabajo y solicitar su reintegro a la empresa.

Es entonces evidente que los trabajadores no se encuentran en estado de indefensión porque, una vez notificados personalmente pueden ejercer, por vía jurisdiccional, acciones contra el empleador, si es que este procede a realizar el despido por causas económicas omitiendo el cumplimiento de las reglas que contemplan los artículos 211, 213 acápice "C" y 214, ya considerados. Además, en el evento de tal incumplimiento el despido por causas económicas se equipara, a los efectos del pago de las indemnizaciones correspondientes, al despido injustificado.

De otra parte, los trabajadores no sólo poseen la vía judicial para ejercer sus mecanismos de defensa. Lo cierto es que en la práctica administrativa se apela ante el Ministro de Trabajo el **acto implícito** que contiene el silencio positivo del funcionario que, por mandato expreso de la ley, equivale a una autorización para dar por terminada la relación de trabajo.

Es importante destacar que la autoridad administrativa está en la obligación de certificar, a solicitud de parte interesada, que ha transcurrido el plazo previsto en el artículo 215 del Código de Trabajo (60 días calendarios), sin que se hubiere emitido pronunciamiento al respecto. Esta comprobación fáctica permite a los trabajadores afectados el ejercicio del recurso de alzada contra el acto administrativo, **no materializado pero plenamente eficaz**.

Con el objeto de entender a cabalidad las complejas consecuencias procesales que proceden del silencio administrativo es importante distinguir las dos formas como este se presenta.

El silencio administrativo negativo -considerado como la regla general- es una ficción jurídica que constituye una auténtica garantía para los administrados. El efecto o consecuencia más importante del silencio desestimatorio es de **naturaleza procesal**, pues una vez transcurrido el plazo establecido por la ley el afectado puede ocurrir a la esfera judicial para interponer la acción contencioso-administrativa que corresponda, según la clase de acto que se pretenda impugnar. La competencia para el conocimiento de este tipo de acciones radica en la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En cambio, de acuerdo a la doctrina del Derecho Administrativo, el silencio positivo o afirmativo, que es de naturaleza excepcional, tiene una finalidad totalmente distinta. Al transcurrir el término que la ley establece se entiende concedida la petición o autorización solicitada por el requirente. Por tal razón puede afirmarse del silencio positivo que es **un verdadero acto administrativo**, equivalente a la autorización o aprobación expresa que sustituye (Cf. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Edit. Civitas, S. A., t.I, Madrid, 1989, p. 582)

En consecuencia, la diferencia fundamental que existe entre los silencios positivo y negativo radica en que el primero no cierra la vía gubernativa mientras que el segundo, al transcurrir los dos meses que señala el artículo 22 de la ley 33 de 1946, remata o concluye la vía gubernativa. En tal virtud

se hace posible la interposición de las acciones contencioso-administrativas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, si es que el acto es de aquellos impugnables ante esa jurisdicción.

Por lo tanto, no comparte el Pleno de la Corte Suprema el criterio expuesto por el Procurador General de la Nación, en el sentido de que, una vez ocurrido el "silencio administrativo", ello deja en estado de indefensión a los trabajadores, toda vez que, tal como se ha explicado, existe un procedimiento para reclamar contra las consecuencias que se derivan del silencio administrativo positivo.

En relación con esta forma de silencio podemos citar el precedente contenido en sentencia de 26 de noviembre de 1990, mediante la cual este Pleno declaró que el artículo 356 del Código de Trabajo no vulnera la Constitución Política de la República. Dicho precepto establece que, vencido el plazo de treinta días sin que se hubiere rechazado u objetado la inscripción del sindicato, federación, confederación o central, los interesados podrán informar ese hecho al Presidente la República; transcurridos dos meses desde el momento en que se hiciera tal comunicación, sin que se obtenga respuesta alguna, se considerará inscrita la agrupación para todos los efectos legales.

A juicio del Pleno el propósito del artículo 215 del Código de trabajo es proteger a los trabajadores, a los sindicatos y a la propia empresa que se encuentra en estado de insolvencia económica. El fin inmediato del precepto es evitar el cierre de la empresa y, por consiguiente, conservar la fuente de generación de empleos, cuando se encuentra disminuida por circunstancias de naturaleza económica, de allí que no pueda sostenerse la alegada transgresión del numeral 2 del artículo 212 constitucional.

En estos casos el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tiene la obligación legal de pronunciarse dentro del término fijado por la ley, de donde resulta que el silencio de la autoridad administrativa deba considerarse como una excepción a esta regla.

Por las razones expuestas, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el párrafo final del inciso segundo del artículo 215 del Código de Trabajo.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) FABIAN A. ECHEVERS
(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDEZ MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) AURA G. DE VILLALAZ (fdo.) DÍDIMO RÍOS V.
(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ (fdo.) RODRIGO MOLINA A.
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General.

TRIBUNAL DE INSTANCIA

DENUNCIA CRIMINAL FORMULADA POR EL LICENCIADO FELIPE RANGEL F., EN CONTRA DEL SEÑOR MINISTRO DE SALUD, DR. ROLLA PIMENTEL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, CUATRO (4) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.