

## REPÚBLICA DE PANAMÁ

### ÓRGANO JUDICIAL

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### P L E N O

**Panamá, dieciocho (18) de agosto de dos mil nueve (2009)**

#### VISTOS:

Ha ingresado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la advertencia de inconstitucionalidad formulada por el licenciado Candelario Santana Vásquez, en nombre y representación del SINDICATO UNICO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y SIMILARES contra el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, dentro del proceso de Ilegalidad de la Huelga: MAQTEC, S.A. -vs- SUNTRACS.

La disposiciones constitucionales que se consideran infringidas son los artículos 20, 32, 69 y 78 de la Constitución Nacional.

Mediante Oficio No.882 de 2 de agosto de 2007, el Juez Primero de Trabajo de la Primera Sección, remitió a esta Corporación Judicial el memorial contentivo de la advertencia mencionada para que se procediera con lo conducente.

#### PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en la solicitud dirigida al Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia para que se declare la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, por infringir los artículos 20, 32, 69 y 78 de la Constitución Nacional.

El demandante considera, en primer lugar, que la disposición legal demandada vulnera de manera directa por omisión, el artículo 20 de la Constitución Nacional, que establece el principio de igualdad de las partes, toda vez que atribuye la carga de los actos de violencia a la mayoría de los huelguistas, sin siquiera distinguir la gravedad del acto de violencia y si ha mediado provocación.

También señala como infringido de forma directa por omisión el artículo 32 de la Constitución, debido a que para que un acto de violencia tenga efectos jurídicos debe constituir una falta grave o un hecho punible que requieran ser comprobados en un proceso donde se cumplan la garantías procesales.

En igual concepto, manifiesta conculcado el artículo 69 de la Carta Magna, que contiene el derecho a Huelga como medio de presión de los trabajadores y reconocido en los convenios internacionales, así como en los bloques de constitucionalidad de los países.

Por último, considera infringido el artículo 78 de la Ley fundamental que consagra el Principio Tuitivo o Pro Operario, toda vez que el numeral acusado pone la carga de la responsabilidad sobre la comisión de supuestos actos de violencia de manera a priori contra los trabajadores huelguistas, que reciben como sanción improcedente la Ilegalidad de la Huelga, siendo que dicha norma no distingue la gravedad del supuesto acto de violencia ni favorece la Presunción de Inocencia a favor de los trabajadores.

#### CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACION.

**Mediante la Vista No. 19 de 15 de noviembre de 2007, la Procuradora General de la Nación, emite concepto en relación con la advertencia de inconstitucionalidad, interpuesta por el Licenciado CANDELARIO SANTANA VASQUEZ, contra el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, considerando que no es inconstitucional, porque no vulnera los artículos 20, 32, 69 y 78 de la Constitución Política.**

Manifiesta la máxima representante del Ministerio Público, que la disposición demandada no vulnera el artículo 20 de la Constitución Nacional, toda vez que dicha norma no crea una situación de privilegio de los panameños en relación con los extranjeros, considerando que las partes se encuentran en igualdad ante una situación de huelga. Además, que la norma no distingue si se trata de nacionales o extranjeros, pues únicamente versa sobre el supuesto de los trabajadores que han decidido participar en una huelga, en los cuales se cometen actos de violencia física en contra de personas y propiedades.

Asimismo, indica la Procuradora que la falta de una regulación expresa sobre esta materia laboral, como es la exclusión del empleador como agente activo de la comisión de hechos violentos que puedan dar ocasión para la declaratoria de ilegalidad de una huelga, no constituye sustento jurídico para declarar la inconstitucionalidad de dichas normas legales, ya que en nuestro medio jurídico no existe la acción de inconstitucionalidad por omisión.

Respecto a la violación del artículo 32 de la Constitución, considera que en un proceso de ilegalidad de huelga, el Código de Trabajo, bajo el supuesto del numeral 2 del artículo 498, posee un proceso legal, en el cual se contempla la audiencia de las partes, la aportación de las pruebas, la decisión del Tribunal de Trabajo correspondiente e igualmente la impugnación de esta decisión, por cuanto las normas contenidas, para este tipo de procesos, garantiza el cumplimiento de cada uno los pilares constitutivos del debido proceso.

En relación a la violación del artículo 69 de la Constitución, señala la Procuradora que no comparte los argumentos del recurrente, porque la huelga no es un derecho ilimitado en manos de trabajadores, por lo que si durante el transcurso de ésta ocurren hechos violentos, existe un proceso previo por medio del cual se puede declarar la ilegalidad de la misma.

Por último, disiente la Procuradora con el demandante respecto a la violación del artículo 78 de la Carta Magna, por cuanto la disposición legal atacada no debe interpretarse como el desconocimiento de los derechos y de la especial protección que otorga el Estado a la clase trabajadora, ya que la declaratoria de ilegalidad de una huelga se produce previa comprobación de los hechos, el examen de las normas legales pertinentes, luego del cual, el Tribunal de la causa dictaminará si en efecto o no, se produjeron hechos violentos que justifiquen la declaratoria de ilegalidad de la misma.

## ARGUMENTOS DE PARTES INTERESADAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Abierta la fase de alegatos, la Licenciada Editta Matilde Saval, en su propio nombre y representación, hizo uso de este derecho, solicitando al Pleno de esta Corte Suprema de Justicia, declare que no es inconstitucional el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo.

Cumplidos todos los trámites procesales, entra el Pleno a decidir.

## DECISION DE LA CORTE

La disposición legal demandada de inconstitucional, como hemos visto, lo constituye el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, el cual es del tenor siguiente:

*Artículo 498: Sólo podrá declararse ilegal una huelga cuando ocurra cualquiera de las siguientes circunstancias:*

*1....;o*

***2. Si en el transcurso de la huelga se cometen actos de violencia física en contra de personas y propiedades, acordados o ejecutados por la mayoría de los huelguistas, o con conocimientos de éstos.***

*No podrá declararse la ilegalidad de una huelga por causas diversas de las anteriores. Al decidir la petición de ilegalidad no se examinará el fondo del conflicto, ni se considerará si las peticiones, reclamaciones, reivindicaciones o protestas de los trabajadores son fundadas.*

La norma transcrita contiene las únicas razones por las cuales nuestra legislación laboral reserva, a los empleadores, la petición o solicitud de declaratoria de la Ilegalidad de la Huelga.

La parte actora estima que el numeral 2 de la norma legal *ut supra*, viola de manera directa por omisión, el artículo 20 de la Constitución, que contiene el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, toda vez que le atribuye la carga de los actos de violencia a la mayoría de los huelguistas, sin siquiera distinguir la gravedad del acto de violencia o si ha mediado provocación.

El Pleno observa que la disposición constitucional que se considera infringida contiene el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, y las razones por las cuales se permite subordinar a ciertas condiciones especiales a éstos últimos con relación a los nacionales. Sin embargo, esta Máxima Corporación de Justicia no encuentra fundamento alguno por lo cual la disposición legal atacada contravenga este principio constitucional, toda vez que el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, dispone una de las dos causales para poder declarar la ilegalidad de una huelga, referente a la comisión de actos de violencia física por parte de la mayoría de los trabajadores huelguistas, durante el transcurso de la misma, pero sin distinguir, de forma alguna, la nacionalidad de los mismos o la de su empleador.

Del contenido del numeral impugnado, se desprende que lo que el legislador previó con relación al derecho a huelga por parte de los trabajadores, es que, ante la posibilidad de éstos a ejercer su derecho constitucional y legal, los mismos poseen los elementos y mecanismos legales suficientes para ejercerlo (manifestación pacífica, piqueteos de propaganda, etc.) y producir los efectos deseados ante el incumplimiento o la negativa, por parte de los empleadores, de las disposiciones legales o convencionales pactadas, por lo cual, bajo ningún concepto, se pueda permitir la ejecución de actos de violencia física que atenten contra la seguridad jurídica y la paz social en un Estado de derecho.

El recurrente señala que el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, desconoce que para que un acto de violencia tenga efectos jurídicos, debe constituir una falta grave o un hecho punible que requiere ser comprobado en un proceso en donde se cumplan con las garantías procesales, luego del cual, se dicte una sentencia firme, violando el principio del debido proceso.

El artículo 32 de la Carta Magna establece el principio constitucional del Debido Proceso, concerniente en las garantías fundamentales necesarias e inmediatas contenidas en toda relación procesal.

En ese sentido, esta Corporación de Justicia ha reiterado, en ocasiones anteriores, que el principio del Debido Proceso consagra, entre otros, el derecho de toda persona a ser oído, mediante el acceso a los tribunales competentes y conforme a los trámites legales para poder defender sus derechos e intereses.

Al respecto la Corte ha fijado en numerosos precedentes el sentido y alcance del artículo 32 constitucional; así, entre otras, en sentencia de 29 de julio de 1992 estableció:

"El Pleno considera conveniente reiterar que la garantía constitucional del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución es una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso *-legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas-* oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conforme a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos" (resalta el Pleno)

En ese sentido, la legislación laboral vigente contiene el proceso denominado *"Ilegalidad de Huelga"* en el cual la normativa desarrolla todo lo concerniente a la competencia, procedimiento, traslado, términos, pruebas, medios de impugnación, etc., garantizándole en todo momento a las partes, el cumplimiento de las garantías contenidas en el principio constitucional aludido.

En virtud de lo anterior, es el juez laboral quien tiene la facultad para declarar la Ilegalidad de la huelga, -cumpliendo los trámites respectivos y las garantías procesales,- ante la supuesta comisión de actos de violencia por parte de los trabajadores huelguistas, independientemente de las consecuencias penales, civiles y laborales que puedan devenir de dichos actos.

Por otra parte, el actor en su escrito de advertencia señala que las legislaciones actuales en el mundo del Derecho del Trabajo, sólo admiten como causales para la declaratoria de ilegalidad de la huelga, las relativas a requisitos procesales y de mayoría, contenidas en el numeral 1 del artículo 476 del Código de Trabajo, mas no así, los actos de violencia no comprobados, ni debidamente determinados por la Ley en un plano de igualdad entre los actores de la relación de trabajo.

El Libro Tercero del Código de Trabajo de la República de Panamá, referente a las Relaciones Colectivas de Trabajo, contiene en su Título IV, todo lo relativo al Derecho de Huelga, regulando así el contenido del artículo 69 de la Constitución Nacional.

De esta forma, se desarrolla la disposición constitucional que reconoce el derecho a huelga de los trabajadores, con arreglo de las disposiciones legales vigentes, y para la obtención de los objetivos contenidos en la Ley.

Por consiguiente, la huelga se presume legal hasta tanto la autoridad competente dictamine lo contrario ante la ocurrencia, ya sea, de la ausencia de alguno de los requisitos o formalidades contenidas en la Ley, o ante la comisión de actos de violencia física debidamente comprobados e imputables a la mayoría de los huelguistas.

Si bien el derecho a huelga es irrenunciable, el mismo no es ilimitado, sino que, como se advierte, está condicionado al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo. No puede dejarse al arbitrio de los trabajadores el ejercicio de su derecho, pues el mismo debe estar plenamente justificado con arreglo a las formalidades contenidas en la Ley laboral y con exclusión de cualquier acto de violencia que altere el orden y la seguridad social.

De modo que, el Pleno de esta máxima Corporación de Justicia no considera que el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo restrinja el derecho a huelga reconocido a favor de los trabajadores, por cuanto que, para que el empleador pueda solicitar la ilegalidad de la misma, se requiere de su existencia.

Así tenemos que las causales de ilegalidad de la huelga atienden, mas que nada, a requisitos de forma, pero aún cuando éstos hayan sido cumplidos en su totalidad y la huelga nacida o se haya iniciado de forma legal, en el desarrollo de la misma pueden surgir o sobrevenir actos que la transformen en una huelga ilegal, al tenor del contenido de la disposición legal advertida de inconstitucional.

Tal como se planteó en párrafos precedentes, la legislación laboral vigente garantiza el ejercicio del derecho a huelga reconocido por nuestra Constitución Nacional a favor única y exclusivamente de los trabajadores para obtener el cumplimiento de alguno de los objetivos contenidos en el artículo 480 del Código de Trabajo, estos son:

1. *Obtener del empleador mejores condiciones de trabajo.*
2. *Obtener la celebración de una Convención Colectiva de Trabajo.*
3. *Exigir el cumplimiento de la Convención Colectiva de Trabajo, del arreglo directo o del laudo arbitral, en las empresa, negocios o establecimientos donde hubiere sido violado, y si fuere preciso la reparación del incumplimiento;*
4. *Obtener el cumplimiento de disposiciones legales violadas en forma general y reiterada en toda o en parte de la empresa, negocio o establecimiento donde hubiere sido violado, y si fuere preciso la reparación del incumplimiento;*
5. *Apoyar una huelga que tenga por objetivo alguno o algunos de los mencionados en los ordinales anteriores, en los términos de los artículo 483 y 484. (Huelga por Solidaridad).*

Queda claro entonces, que en el caso que nos ocupa, el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo no restringe, de modo alguno, el derecho a huelga contenido en el artículo 69 de la Constitución, ni el principio de justicia social o de especial protección en beneficio de los trabajadores consagrado en el artículo 78 de nuestro Estatuto Fundamental, toda vez que, el juzgador laboral, previo a la declaratoria de ilegalidad de la huelga, deberá verificar no sólo la comisión de los supuestos actos de violencia física en contra de personas y propiedades, sino que los mismos hayan sido ejecutados por la mayoría de los trabajadores huelguistas o con conocimiento de éstos, cuya carga probatoria recaerá sobre el empleador.

Por las razones anteriores, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 2 del artículo 498 del Código de Trabajo, por cuanto no infringe los artículos 20, 32, 69, 78 ni ningún otro de la Constitución vigente.

Notifíquese y Publíquese,

**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**

**ALBERTO CIGARRUISTA C.**

**JERÓNIMO MEJÍA E.**

**HARLEY J. MITCHELL D.**

**OYDÉN ORTEGA DURÁN**

**ANÍBAL SALAS CÉSPEDES**

**JACINTO CÁRDENAS M.**

**HIPÓLITO GILL SUAZO**

**ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO**

**CARLOS H. CUESTAS G.**

**Secretario General**