

**Entrada 203-06** Magistrado Ponente: José Abel Almengor Echeverría.  
Demanda de Inconstitucionalidad formulada por el Licenciado Martín Jesús Molina Rivera, contra el numeral 2 del artículo 452 del Código de Trabajo.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.**

Panamá, dieciocho (18 ) de marzo de dos mil diez (2010).

**VISTOS:**

Pendiente de decisión se encuentra la **demandado de inconstitucionalidad** presentada por el licenciado **MARTIN JESUS MOLINA RIVERA contra el numeral 2º del artículo 452 del Código de Trabajo.**

Acogida la demanda y surtidos todos los trámites establecidos por ley para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte a desatar la controversia constitucional.

**DISPOSICION ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

La iniciativa procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal, la inconstitucionalidad del numeral 2º del artículo 452 del Código de Trabajo.

La norma referida, en su parte censurada, es del tenor siguiente:

**"Artículo 452:** Concluidos los procedimientos de conciliación, el conflicto colectivo será sometido total o parcialmente a arbitraje en cualesquiera de los siguientes casos:

1...

**2. Si los trabajadores, antes o durante la huelga, solicitan el arbitraje a la Dirección Regional o General de Trabajo;**

3. ...."

### **CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La norma constitucional cuya violación se aduce, es el artículo 4, el cual establece que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional.

Según expresa el actor, la violación de esta norma se produce en concepto de violación directa por comisión, porque la posibilidad que los conflictos colectivos sean susceptibles de arbitraje obligatorio, a instancia sólo de los trabajadores, es contraria al principio de la negociación libre y voluntaria, recogidos en los Convenios 87 y 98 de la OIT, ratificados por Panamá, y cuyas interpretaciones o recomendaciones, a cargo del Comité de Libertad Sindical, deben ser acatadas por Panamá, en atención a la norma constitucional supra citada.

### **OPINION DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACION**

La señora Procuradora General de la Nación, funcionaria encargada de emitir concepto en relación a las imputaciones de la parte actora, comparece al proceso mediante Vista Fiscal Nº 16 de 11 de agosto de 2006, visible a folios 25-29 del expediente, en la cual se manifiesta en desacuerdo con la pretensión del demandante, y solicita la desestimación de la misma.

Entre las motivaciones principales que sustentan la Vista Fiscal, la señora Procuradora ha esgrimido:

"... sin embargo, debemos hacer énfasis que en reiteradas oportunidades la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en el sentido que las normas de derecho internacional sólo tienen el valor de Ley en la República de Panamá, en la medida que las mismas sean ratificadas y sean adecuadas a nuestra legislación conforme a nuestro ordenamiento interno y no forman parte del bloque de la constitucionalidad, hasta tanto así lo pronuncie la Corte Suprema de Justicia..."

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2555 del Código Judicial, se abrió un término de diez días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso argumentaran por escrito, oportunidad que transcurrió sin que nadie presentara alegatos.

#### **DECISION DE LA CORTE**

Encontrándose el proceso constitucional en etapa de su decisión en cuanto al fondo, a ello se aboca el Pleno, previas las consideraciones que se dejan expuestas:

De acuerdo con la doctrina más autorizada, cuando se hablaba de los convenios internacionales, éstos por lo general estaban limitados a temas militares y estratégicos, y a lo sumo uno que otro asunto aduanero. Este panorama cambió luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando los tratados internacionales empiezan a versar sobre temas anteriormente considerados de competencia interna de los países, como la educación, las contrataciones públicas, derechos humanos, medio ambiente, entre otros.

El tema que en este negocio entra la Corte a resolver, se relaciona con la interpretación del sistema de recepción del derecho internacional, recogido en la Constitución Nacional.

Como antecedente teórico, cabe citar que una fórmula generalmente aceptada en el derecho internacional público, da cuenta que, por su capacidad soberana, los Estados contraen obligaciones por medio de tratados mediante los cuales se autolimitan. Por ello, en principio, no pueden desconocer esas obligaciones que contrajeron libremente. No obstante, es comprensible que al Estado, dentro de su función interna, le corresponda elegir los medios para satisfacer sus obligaciones internacionales.

De acuerdo con la doctrina constitucional panameña, apoyada en la concordancia de los artículos 4 y 159, numeral 3, ambos de la Constitución Nacional, los tratados y convenios internacionales sólo tienen, como regla general, rango de ley formal en nuestro sistema.

Excepcionalmente, algunas normas o textos de derecho internacional, con base en la teoría del bloque de la constitucionalidad, adquieren este rango supremo, en atención principalmente a que desarrollan de mejor forma, derechos o garantías sociales e individuales de valor superior para la sociedad, de alguna forma contenidas en la Constitución. En estos casos, ha sido la Corte Suprema, como guardiana exclusiva de la integridad constitucional, la entidad que ha desarrollado esta teoría del bloque constitucional patrio.

Con la adición incorporada en el artículo 17 de la Constitución Nacional, en la reforma de 2004, se reconoce que a través de los tratados internacionales en materia de derechos humanos es posible ampliar la esfera de derechos de los gobernados. Para algunos, es comprensible que en esta hipótesis, la incorporación de tales normas a la Constitución sea automática, sin que medie una disposición

legislativa. Por lo tanto, se podría afirmar que los tratados en materia de derechos humanos pueden suplir las lagunas que la Constitución Nacional pudiera tener en materia de derechos y garantías fundamentales, sin que hubiera necesidad de reformarla.

Respecto a la jerarquía normativa de los Convenios 87 y 98 de la OIT, ratificados por Panamá, el Pleno de la Corte, en fallo de fecha 23 de mayo de 1991, expuso:

"Si bien es cierto que los Convenios No.87 y No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Panamá, pueden ser aplicables a los empleados públicos en materia de libertad sindical, no es menos cierto que aún si, en gracia de discusión, se admitiera que la Ley 25 de 1990 se opone a ellos, la consecuencia jurídica que seguiría no sería la inconstitucionalidad de la Ley 25 sino **la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna** a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, tal como lo señalan éstos." (énfasis del Pleno).

De modo que, en el caso particular, si bien el accionante plantea la inconstitucionalidad del numeral 2º del artículo 452 del Código de Trabajo, por infringir el artículo 4 de la Carta Magna, la conexión jurídica conduce a la posible infracción o desconocimiento de convenios internacionales, sin embargo, por los razonamientos vertidos en los párrafos anteriores, tal posibilidad deviene sin fundamento lógico jurídico, por cuanto tales textos internacionales tienen igual rango legal que las normas del Código de Trabajo impugnadas.

Ahora bien, el Pleno no puede soslayar que, de acuerdo con el planteamiento que expone el accionante, de las interpretaciones y recomendaciones elaboradas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, sobre los Convenios 87 y 98, parecen existir inconsistencias entre la normativa

supranacional y la nacional. De ser este el caso, ello demandaría del Estado Panameño, la responsabilidad de adaptar la ley interna a los compromisos internacionales, actividad que implica un actuar de legislador positivo, rol que no le corresponde asumir a este Tribunal de justicia.

Finalmente, en el contraste íntegro de la norma acusada con la totalidad del texto constitucional, que impone el llamado principio de universalidad que impera en el control constitucional, estima el Pleno que el numeral 2º del artículo 452 del Código de Trabajo, **tiene apoyo constitucional en la especial protección estatal en beneficio de los trabajadores**, principio recogido en el artículo 78 de nuestra Carta Magna; por lo que, contrario a las aspiraciones del accionante, debe el Pleno declarar la conformidad del texto legal impugnado con la Constitución.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 2º del artículo 452 del Código de Trabajo.

Notifíquese y publíquese.

**JOSÉ ABEL ALMENGOR ECHEVERRIA**

**VICTOR L. BENAVIDES P.**

**ALBERTO CIGARRUISTA C.**

**JERÓNIMO MEJÍA E.  
(SALVAMENTO DE VOTO)**

**HARLEY J. MITCHELL D.**

**ALEJANDRO MONCADA LUNA**

**OYDÉN ORTEGA DURÁN**

**ANÍBAL SALAS CÉSPEDES**

**WINSTON SPADAFORA F.**

**YANIXSA Y. YUEN**  
**Secretaria General**

**SALVAMENTO DE VOTO  
DEL MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.**

Respetuosamente, debo manifestar que difiero de la decisión contenida en la Sentencia que antecede, mediante la cual se que declara que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 2º del artículo 452 del Código de Trabajo. La referida norma es del tenor siguiente:

**"Artículo 452.** Concluidos los procedimientos de conciliación, el conflicto colectivo será sometido total o parcialmente a arbitraje en cualesquiera de los siguientes casos:

1...

2. **Si los trabajadores, antes o durante la huelga, solicitan el arbitraje a la Dirección Regional de Trabajo.**

3...". (Lo destacado es lo demandado por constitucional).

Procedo a externar las razones por las cuales discrepo de la decisión.

**I. En el caso que nos ocupa, la Corte Suprema de Justicia como intérprete final de la Constitución debió confrontar la norma impugnada con los Convenios 87 y 98 de la OIT, para determinar su conformidad o no con éstos.**

El fallo que nos ocupa concluyó que la disposición recurrida se ajusta al artículo 78 de la Constitución, que reconoce la protección especial estatal en beneficio de los trabajadores y que, por tanto, no es inconstitucional. Sin embargo, dejó de lado la confrontación de la disposición atacada como inconstitucional, con los Convenios 87 y 98 de la OIT.

De conformidad con la decisión mayoritaria, el motivo por el que se omitió dicha confrontación es que "...De acuerdo con la doctrina constitucional panameña, apoyada en la concordancia de los artículos 4 y 159, numeral 3, ambos de la Constitución Nacional, los tratados y convenios internacionales **sólo tienen, como regla general, rango de ley formal en nuestro sistema".**

Del mismo modo se expresa que "...excepcionalmente algunas normas o textos de derecho internacional, con base en la teoría del **bloque de la constitucionalidad**, adquieren este rango supremo, en atención a que desarrollan de mejor forma, derechos o garantías sociales e individuales de valor superior para la sociedad, de alguna forma contenidas en la Constitución. En estos casos ha sido **la Corte Suprema, como guardiana exclusiva de la integridad constitucional, la entidad que ha desarrollado esta teoría del bloque constitucional patrio**". (El destacado es mío).

Bajo esta interpretación, en la referida sentencia se concluye que como los Convenios 87 y 98 de la OIT tienen rango legal y no forman parte del **Bloque de la Constitucionalidad**, no pueden tomarse en cuenta para determinar la conformidad de la norma sometida a control constitucional con el Texto Constitucional.

Pienso que la incorporación del segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Nacional, mediante el Acto Legislativo N° 1 del 2004, no sólo hace que sea necesario replantear la doctrina del bloque de constitucionalidad, sino que permite la búsqueda e incorporación, con rango constitucional, de otros derechos fundamentales no previstos en la Constitución Nacional.

El artículo 17, segundo párrafo, dispone lo siguiente:

**Artículo 17.** "...Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, **deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana**" (El destacado es mío).

En efecto, el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Nacional dispone claramente que los derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional son mínimos y no excluyen a aquellos que inciden sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana, aunque no estén incorporados en la Constitución formal.

Esta norma reconoce que existen, fuera de la Constitución Nacional, derechos fundamentales. En ese sentido, los derechos humanos reconocidos en tratados Convenios internacionales podrían considerarse derechos fundamentales.

Así las cosas, estimo que, luego de la reforma introducida al artículo 17 de la Constitución Nacional mediante el Acto Legislativo N° 1 de 2004, forman parte de los derechos fundamentales, ***los derechos humanos reconocidos en tratados o convenios de Derechos Humanos y en cláusulas que sobre los mismos existan en otros tratados aunque éstos no sean de Derechos Humanos***, siempre que:

- 1)** Estén vigentes en la República; y
- 2)** Amplíen y/o desarrollen y/o promuevan el catálogo de derechos fundamentales establecidos en la Constitución, su garantía o tutela. Es decir, siempre que se ofrezca un mejor reconocimiento, protección y eficacia de los derechos fundamentales habidos en la Constitución Nacional.

La ampliación, por vía normativa (artículo 17 C.N.), de los derechos fundamentales, de su garantía y de su tutela, con base en los tratados de Derechos Humanos y en cláusulas sobre Derechos Humanos previstas en tratados que no son de Derechos Humanos vigentes en Panamá, conforma un verdadero **Sistema de Protección de Derechos Fundamentales y un bloque de constitucionalidad** que sirven como parámetro de constitucionalidad, lo que

trae como consecuencia que **tales normas pueden sustentar la inconstitucionalidad de cualquier acto que las contradigan.**

Dichas normas son **autoaplicativas**, es decir, que tienen eficacia normativa directa, ya que no requieren ser desarrolladas ulteriormente por ningún acto jurídico para que puedan ser aplicadas y producir los correspondientes efectos jurídicos. Por ende, al formar tales normas parte del ordenamiento jurídico, los jueces y demás autoridades **deben aplicarlas cuando la situación o caso concreto así lo exijan**. En ese sentido, se debió confrontar lo demandado con los Convenios 87 y 98 de la OIT.

## **II. El Estado panameño tiene el deber de adaptar el derecho interno a los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Panamá.**

Tampoco comarto el criterio de que “...al Estado, dentro de su función interna, le corresponde elegir los medios para satisfacer sus obligaciones internacionales”.

Como he manifestado en líneas superiores, soy del criterio que nuestro país, cuando ratificó los Convenios 87 y 98 de la OIT, **se obligó a respetarlos y a adecuar su legislación a dichos convenios.**

De allí que considere que la posición de mis respetados colegas, resta vigencia al principio *pacta sunt servanda*, “...según el cual los Estados tienen el deber de cumplir de buena fe (*pacta sunt servanda*) los instrumentos internacionales por ellos ratificados, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), así como de abstenerse de realizar actos contrarios al objeto y fin de dichos instrumentos, incluso desde el momento de la firma del tratado...”. (Vid. Sentencia de 2 de febrero de 2001, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Por los motivos antes expuestos, considero que, en el caso que nos ocupa, era preciso confrontar el numeral 2 del artículo 452 del Código de Trabajo, que establece el arbitraje obligatorio cuando es solicitado por los trabajadores, con los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificados por Panamá.

Como esta posición no es compartida por mis respetados colegas, respetuosamente, Salvo mi Voto.

Fecha *ut supra*,

**MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.**

**YANIXSA YUEN  
SECRETARIA GENERAL**