



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO- PANAMÁ, TREINTA
(30) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE (2015).**

VISTOS:

La Firma Forense Rosas y Rosas, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia Acción de Inconstitucionalidad, en nombre y representación de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), cuyo representante legal es el ingeniero Enrique Asensio Gavilán, contra los artículos 8 y 9 de la Ley N°68 de 26 de octubre de 2010 "Que modifica artículos del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones".

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de Procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

La accionante constitucional sostiene que los artículos 8 y 9 de la Ley N° 68 de 26 de octubre de 2010 "Que modifica artículos del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones" vulneran el numeral 6 del artículo 110 y el 299 de nuestra Carta Magna, los cuales son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el

desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. ...

6. Regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, establecidos

ARTÍCULO 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”.

La activadora constitucional inicia su libelo de Demanda refiriendo que mediante Ley N°68 de 26 de octubre de 2010, se introdujeron reformas al Código de Trabajo y se adoptaron disposiciones sobre los Oficiales de Seguridad que deben permanecer en las obras de construcción, con la finalidad de velar por la seguridad de los trabajadores, a la vez que se instituyeron graves sanciones (multas) en caso de incumplimiento de estas normas legales. Sostiene la demandante que dichas multas oscilan entre los Mil a Diez Mil Balboas (B/.1,000.00 a B/.10,000.00) y que se aplicará en forma progresiva en caso de reincidencia, sin perjuicio de la suspensión de la idoneidad del profesional idóneo residente responsable de la obra y de la responsabilidad civil y penal del promotor, constructor y contratista del proyecto.

En este sentido, refiere la demandante que dicha norma legal varió la función y la responsabilidad del profesional idóneo a cargo de una obra de construcción que le había sido asignada mediante el artículo 9 de la Ley N° 15 de 26 de enero de 1959 “Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura”. Destaca la Firma Forense que dicho artículo establece que la

responsabilidad de un arquitecto o de un ingeniero radica exclusivamente en los aspectos técnicos de construcción, lo que se explica y justifica de acuerdo con su formación profesional. Así, sostiene que en cambio la norma demandada, es decir, el artículo 8 de la Ley N° 68 de 2010, le obliga al Oficial de Seguridad permanecer en la obra para garantizar el cumplimiento de las normas y medidas de seguridad, lo cual al decir de la Firma Forense, no es propio de la formación de este tipo de profesionales y que por el contrario, corresponde a personal con formación especializada en seguridad de los trabajadores y al Estado. Por tanto, a juicio de la activadora constitucional resulta una situación contradictoria que hace responsable tanto al arquitecto o ingeniero a cargo de la obra, como al Oficial de Seguridad designado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que además duplica funciones en dos (2) personas diferentes, todo lo cual deviene en inconstitucional.

La demandante destaca además, que el artículo 9 de la citada Ley N° 68 de 2010 dispone que el salario del referido Oficial de Seguridad, debe ser pagado mensualmente por el promotor, constructor o contratista respectivo y cuyo incumplimiento será sancionado con multa por la suma de Mil a Veinte Mil Balboas (B/.1,000.00 a B/.20,000.00), de acuerdo con la reincidencia en la falta y tomando en cuenta el valor de la obra en construcción, todo lo cual a su juicio, desatiende lo establecido en el artículo 299 de la Constitución Política, según el cual son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los Municipios entidades

autónomas y semiautónomas y en general los que perciban remuneración del Estado.

A criterio de la activadora constitucional, el Estado es quien debe pagar el salario del Oficial de Seguridad, puesto que es su obligación constitucional velar por la seguridad de los trabajadores en sus centros de trabajos, lo que excluye de responsabilidad a los particulares. Además, sostiene que por tratarse de un servidor público, el salario debe ser igualmente pagado por el Estado, por lo que a su juicio, mal podría sancionarse a un particular por un hecho que corresponde al propio Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por razón que es éste quien debe nombrar al Oficial de Seguridad en toda obra de construcción que se lleve a cabo y es igualmente dicha Autoridad administrativa quien debe velar por la seguridad de los trabajadores en ese tipo de obras.

OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, doctor Oscar Ceville, al emitir concepto en relación con la presente Demanda de Inconstitucionalidad señaló en su Vista N° 035 de tres (03) de febrero de dos mil catorce (2014), que es del criterio que constitucionalmente le corresponde al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Caja de Seguro Social dictar normas obligatorias para los empleadores sobre las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de sus trabajadores garantizar y cuidar su seguridad, para lo cual tendrán entre sus obligaciones la de acondicionar locales y proveer equipos de trabajo, al igual que adoptar medidas que prevengan, reduzcan y eliminen los riesgos profesionales en sus lugares de trabajo.

Destaca la Procuraduría de la Administración que mediante Ley N°6 de 4 de enero de 2008, la República de Panamá aprobó el Convenio N°167 "Sobre la Seguridad y la Salud en la Construcción, adoptado el 20 de junio de 1988, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)", el cual establece en el literal c, del numeral 1 de su artículo 8, que cada empleador será responsable de la aplicación de las medidas prescritas a los trabajadores bajo su autoridad.

Asimismo, sostiene que en el orden reglamentario la materia que nos ocupa ha dado lugar a la expedición del Decreto Ejecutivo N°15 de 2007, modificado posteriormente por el Decreto Ejecutivo N°17 de 2008, el cual entre otras medidas crea la figura del Oficial o Encargado de Seguridad, cuya función principal es la de supervisar y verificar la correcta aplicación y cumplimiento de las medidas de seguridad ocupacional, salud e higiene en las obras en las que sea designado.

En este sentido, dicha Autoridad explica que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, como Autoridad responsable de la prevención y fiscalización de los riesgos laborales, dictó el Decreto Ejecutivo N°2 de 15 de febrero de 2008 "Por medio del cual se reglamenta la seguridad salud e higiene en la industria de la construcción", instrumento surgido como producto de las recomendaciones de una comisión Tripartita integrada por la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS) y un representante del Órgano Ejecutivo, cuya normativa es de obligatorio cumplimiento para los promotores, constructores y contratistas en el territorio nacional y establece los parámetros y

estándares mínimos de aplicación en esta materia, cuando se trate de la ejecución de obras o proyectos en sus distintas etapas.

Con respecto a las alegadas violaciones de las normas fundamentales por la parte de la Firma Forense Rosas y Rosas, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la presencia del Oficial de Seguridad en las obras de construcción obedece a una designación que realiza el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral atendiendo a la necesidad de garantizar la independencia y objetividad de estos oficiales en el sitio de la obra, por razón que éstos tienen como función principal la de supervisar y velar por el cumplimiento de las medidas dictadas para salvaguardar la integridad física y seguridad de los trabajadores de la construcción.

En razón de todo lo anterior recomienda a esta Máxima Corporación de Justicia declarar que las normas que han sido demandadas a través de la presente Acción no contienen cargos de infracción de norma constitucional alguna.

CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Luego de la exposición de la Demanda de Inconstitucionalidad y la opinión del Ministerio Público a través de la Procuraduría de la Administración, le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia llevar a cabo el control constitucional de los artículos 8 y 9 de la Ley N° 68 de 26 de octubre de 2010 "Que modifica artículos del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones", como acto público demandado.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de

inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Nacional, así como en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este Máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Esta Superioridad advierte que la accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 8 y 9 de la Ley N° 68 de 26 de octubre de 2010 "Que modifica artículos del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones", normas que adoptan disposiciones acerca de los Oficiales de Seguridad que deben permanecer en las obras de construcción y que establecen sanciones a quienes las incumplan, las cuales en su criterio vulneran el numeral 6 del artículo 110 y el artículo 299 de nuestra Carta Magna, por razón que a su decir, la obligación de vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad en los centros de trabajo corresponde al Estado, puesto que así lo dispuso el constituyente, lo cual no puede transferirse a un particular, en este caso al Ingeniero o Arquitecto residente responsable de la obra de construcción. Así, según criterio de la activadora, le corresponde a los promotores, constructores o contratistas de una obra, asumir el salario mensual de los mismos, en razón que se trata de un cargo público de allí que en su criterio es el Estado quien debería asumir los mismos.

Sobre este tema, esta Superioridad debe indicar que las normas demandadas no vulneran las normas constitucionales invocadas, ello

en razón a que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tiene entre sus funciones fiscalizar y dar seguimiento a las normas de seguridad ocupacional salud e higiene aplicables en sus distintas actividades, de allí que le corresponda ejercer funciones de prevención de riesgos profesionales, por lo que este Tribunal Constitucional estima que los cargos de infracción expuestos por la recurrente en relación con el numeral 6 del artículo 110 constitucional resultan infundados.

Con relación a la alegada violación del artículo constitucional 299, por razón que dado que el Oficial de Seguridad es designado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral le corresponde al Tesoro Nacional asumir dicho gasto en concepto de salario, esta Corporación de Justicia considera que si bien se trata de una designación realizada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la misma se lleva a cabo en atención a la necesidad de garantizar la debida seguridad en las obras en construcción, con la finalidad de supervisar y velar por el cumplimiento de las medidas dictadas para salvaguardar la integridad física y seguridad de los trabajadores de la construcción, conforme lo establecen los artículos 2, 4 y 5 del mencionado Decreto Ejecutivo N° 15 de 2007. Además, de acuerdo con el contenido de la norma constitucional que se alega infringida, para adquirir la condición de servidor público se debe cumplir con al menos un requisito que dicha norma establece, entre estos: haber sido nombrado por el Estado o remunerado por éste.

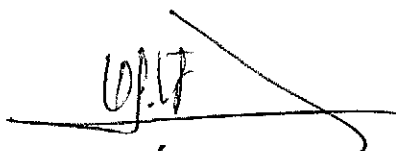
Así las cosas, esta Corporación de Justicia es del criterio que a pesar que el Oficial de Seguridad ostenta la categoría de servidor público por ser designado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el hecho que no reciba una remuneración por parte del Estado

no se traduce en la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley N° 68 de 2010, como erróneamente lo interpreta la actora, ya que la norma constitucional no establece de manera alguna que para que se pueda adquirir tal condición es necesario que se cumplan con ambos presupuestos.

Con base en lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que lo que procede es declarar que no son inconstitucionales los artículos 8 y 9 de la Ley N° 68 de 2010 y por tanto así se pronuncia.

En mérito de lo antes expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA que NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 8 y 9 de la Ley N°68 de 26 de octubre de 2010 "Que modifica artículos del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones".

Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial.



MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN



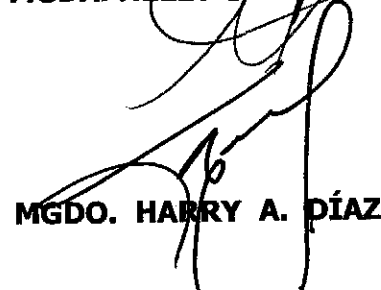
MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS



MGDA. NELLY CEDEÑO DE PAREDES



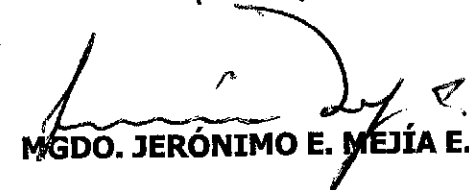
MGDO. SECUNDINO MENDIETA G.



MGDO. HARRY A. PÍAZ



MGDO. LUIS RAMÓN FÁBREGA S.



MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

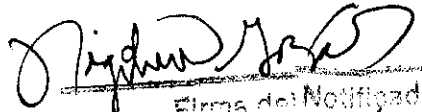

MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO


LIC. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

/dmj-

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 12 días del mes de octubre de
año 2015 a las 9:36 de la mañana
Notifico a P. J. Curado de la resolución anterior



Firma del Notificado

Procurador de la Administración