

abstracto, los "deberes y derechos del personal administrativo al servicio del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social y establece las normas para desarrollar las acciones de personal" (art. 1).

La revisión de los títulos de dicho "Reglamento Interno" permite comprobar este aserto. Por ejemplo, en su Título II se ocupa de los "DERECHOS DEBERES Y PROHIBICIONES" de los funcionarios administrativos del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, mientras que el Título III se refiere a las "ACCIONES DE PERSONAL" (nombramientos, vacaciones, traslados, remuneración, tiempo extraordinario de trabajo, separación del cargo, renuncia, destitución, licencias, evaluación, régimen disciplinario, etc.).

Se aprecia, con toda claridad, que el acto que se demanda es un resuelto sui generis, porque, a pesar del ámbito restringido que le está asignado en virtud de la naturaleza jurídica del acto, su contenido es general o abstracto.

Salta a la vista que la función normativa que le ha sido atribuida lo coloca en franca contradicción con el inciso primero del artículo 297 de la Carta Fundamental, que exige que esa materia sea determinada por la ley o, en virtud de interpretación conforme con la Constitución, mediante Decreto Ejecutivo firmado por el Presidente de la República y el ministro de salud, en ejercicio de la potestad reglamentaria discrecional que engendra reglamentos autónomos o independientes (Cfr. Sentencia de Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 4 de junio de 1992).

Como se afirma en la Vista de la Procuraduría General, la vulneración de la norma constitucional emerge de manera clara, toda vez que no es posible que un simple resuelto, empleado en la práctica ordinaria para el trámite y resolución de asuntos administrativos de carácter individualizado, sea utilizado, como en este caso, para desarrollar o ejecutar directamente normas constitucionales, tarea que corresponde, fundamentalmente, a la ley formal y, por vía de excepción, a los Decretos Reglamentarios Autónomos, en el evento de que no exista regulación de carácter legal.

Como quiera que se está en presencia de un caso en el que la vulneración de la Ley Fundamental se produce por defectos de forma del acto atacado, en el que rige el principio dispositivo de manera atenuada, lo que se produce, entonces, es la inconstitucionalidad de todo el acto acusado.

Por otra parte, porque se trata del control de la constitucionalidad de un acto de carácter general o abstracto, la sentencia estimatoria constitutiva que decide esta causa tiene efectos abrogativos y erga omnes hacia el futuro, razón por la cual todas las consecuencias jurídicas producidas hasta ahora con la aplicación del acto acusado conservan su eficacia.

Por las razones anteriores, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL, en su totalidad, el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Salud, aprobado mediante Resuelto 767 de 1º de junio de 1970, por cuanto viola el artículo 297 de la Constitución vigente.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

(fdo.) JOSÉ M. FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ELOY ALFARO DE ALBA

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL DR. LUIS ADAMES EN REPRESENTACIÓN DE RAFAEL MURGAS TORRAZA CONTRA LOS ARTÍCULOS 509 Y 716 DEL CÓDIGO

DE LA FAMILIA. MAGISTRADO PONENTE: CARLOS H. CUESTAS G. PANAMÁ, TREINTA (30) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado Luis Manuel Adames, actuando en nombre y representación de RAFAEL MURGAS TORRAZA, interpuso ante la Corte Suprema acción de inconstitucionalidad contra la frase "salvo lo preceptuado en el artículo 716 de este Código", contenida en el artículo 509 del Código de la Familia, y la frase "entre doce (12) y catorce (14) años", contenida en el artículo 716 del mismo cuerpo de normas, por considerar que infringen el artículo 66 de la Constitución Nacional.

Admitida la demanda por cumplir con los presupuestos formales que exigen los preceptos 2551 y 654 del Código Judicial, y con fundamento en lo que preceptúa el artículo 2554 de dicha excerta procesal, se corrió el negocio en traslado a la Procuradora de la Administración, para que emitiera concepto.

NORMAS INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El artículo 66 de la Constitución Política, es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 66. La jornada máxima de trabajo diurno es de ocho horas y la semana laborable hasta de cuarenta y ocho; la jornada máxima nocturna no será mayor de siete horas y las horas extraordinarias serán remuneradas con recargo.

La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de diez y ocho. Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de diez y seis, salvo las excepciones que establezca la Ley. Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta de catorce años en calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres.

Además del descanso semanal, todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas.

La Ley podrá establecer el descanso semanal remunerado de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país y el beneficio de los trabajadores".

La primera de las normas legales a contrastar con este precepto constitucional, **el artículo 509 del Código de la Familia**, estatuye:

"ARTÍCULO 509: Es prohibido cualquier trabajo a menores de catorce (14) años de edad, salvo lo preceptuado en el Artículo 716 de este Código".

Sostiene el demandante que la frase "**salvo lo preceptuado en el artículo 716 de este Código**", contenida en el artículo 509 del Código de la Familia (ley N° 3 de 17 de mayo de 1994), vulnera "en el concepto de violación directa" la norma fundamental antes transcrita, ya que "al establecer que la prohibición de trabajo de menores de 14 años de edad admite excepciones contrasta con el artículo 66 de la Constitución Nacional que fija una especial tutela a los menores para que no puedan ser contratados si no han cumplido los catorce años" (f. 4).

A juicio del demandante, la frase impugnada convierte el artículo 509 en una norma "de reenvío que encuentra su concreción en el artículo 716 del Código de la Familia" (f. 4).

El artículo 716 del Código de la Familia, que es la otra norma legal

acusada de violar la Constitución de la República, es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 716: Las mujeres y los menores entre doce (12) y catorce (14) años pueden realizar labores agrícolas y domésticas, según las regulaciones de horario, salario, contrato y tipo de trabajo que establece el Código de Trabajo".

A juicio del demandante, la autorización para que menores de catorce años realicen labores agrícolas y domésticas, de conformidad con lo normado por las disposiciones del Código de Trabajo, se aparta de la prohibición expresa establecida por la Constitución sobre la materia.

OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración, mediante Vista N° 167 de 26 de abril de 1995 (fs. 16-21), emitió concepto en el presente negocio constitucional.

En la parte medular de su opinión, dicha funcionaria manifiesta lo siguiente:

"Llama la atención el hecho de que la prohibición establecida en la Carta Magna no es absoluta, pues la misma establece excepciones y delega en el legislador la facultad de señalar en que casos pueden trabajar los menores de 14 años. Es terminante al prohibir a los menores de 14 años trabajar como sirvientes domésticos o en ocupaciones insalubres. No puede decirse lo mismo en cuanto a los trabajos agrícolas, salvo que, en cada caso, tales labores sean consideradas insalubres" (f. 18).

La funcionaria consultada remata su opinión en sentido parcialmente favorable a la pretensión del demandante, señalando que procede la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase "entre doce (12) y catorce (14) años", que contiene el artículo 716 del Código de la Familia, más no así en cuanto a la frase "salvo lo preceptuado en el artículo 716 de este Código" del artículo 509 del mismo cuerpo normativo.

DECISIÓN DE LA CORTE

Cumplidos los trámites procesales sin que fueren presentados argumentos por escrito, pasa la Corte a resolver el fondo de esta controversia constitucional.

Como viene visto, el demandante considera que la frase "salvo lo preceptuado en el artículo 716 de este Código" del artículo 509 de la ley N° 3 de 17 de mayo de 1994 (Código de la Familia) infringe el texto del artículo 66 de la Carta Magna, toda vez que, mediante la referencia al artículo 716, introduce excepciones a la prohibición constitucional del trabajo de menores de catorce años.

No comparte la Corte el criterio externado por el actor. El precepto constitucional emplea la técnica de sentar primero la prohibición comentada, para someterla de inmediato a la cláusula de reserva legal, autorizando de este modo al legislador para que, con el recurso de la normativa legal, pueda salvar o reglamentar la prohibición. Por su parte, el artículo 509 del Código de la Familia sigue el formato conceptual de la norma superior, al: a) establecer la prohibición de cualquier trabajo a menores de catorce años, y b) introducir, a renglón seguido, una moderación o atenuación a ese mandato, autorizando las excepciones que consagra el artículo 716 de ese mismo cuerpo legal. Esta técnica se encuentra, entonces, en perfecta armonía con el inciso segundo del artículo 66 de la Ley Fundamental, según el cual:

"La jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas diarias para los mayores de catorce años y menores de diez y ocho. *Se prohíbe el trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de diez y seis, salvo las excepciones que establezca la Ley.* Se prohíbe igualmente el empleo de menores hasta catorce años en

calidad de sirvientes domésticos y el trabajo de los menores y de las mujeres en ocupaciones insalubres" (Las cursivas y el subrayado son de la Corte).

Como se observa en la cita anterior, el legislador se encuentra expresamente facultado para consignar, mediante ley formal, excepciones a la prohibición, comprobación de la que claramente se infiere la improcedencia del cargo de inconstitucionalidad que se examina.

Se formula también el cargo de que el artículo 716 demandado incurre, "en el concepto de violación directa", en infracción del mismo precepto constitucional, cuando le permite a los menores de catorce años de edad "realizar labores agrícolas y domésticas ... según las regulaciones ... que establece el Código de Trabajo".

Considera la Corte Suprema que el texto constitucional es claro al establecer una prohibición al empleo de menores hasta catorce años de edad en calidad de sirvientes domésticos, autorización que concede la norma legal atacada, sin que en este caso la Constitución tenga establecida reserva legal alguna.

Por otra parte, mientras que el artículo 66 constitucional prohíbe de manera expresa el trabajo de menores de catorce años y el trabajo nocturno a los menores de diez y seis años, "salvo las excepciones que establezca la ley", nada prohíbe en cuanto al trabajo de menores de catorce años de edad en labores agrícolas, por lo que carece de fundamento la alegación de que lo establecido a este respecto por el Código de la Familia infringe el Ordenamiento Superior.

El artículo 69 de la Constitución de 1946 establecía la prohibición del trabajo de menores en servicios domésticos hasta la edad de doce (12) años, por lo que el ámbito de la prohibición que introduce la Carta Política vigente debe interpretarse como una manifestación de avance, en lo social, de nuestro constitucionalismo.

La Constitución vigente tutela de manera más amplia y eficaz los derechos del menor y la institución de la familia, según se comprueba de lo que preceptúa en sus capítulos 2° y 3° ("La Familia" y "El Trabajo", respectivamente), particularmente en los artículos 52, 58, 59, 66 y 68.

La filosofía que preside la redacción de ese conjunto de normas ha de estar presente en la labor de control constitucional, por lo que una interpretación sistemática de estos preceptos impone que no pueden ser ignorados por normativas de rango inferior, como en el caso presente.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "salvo lo preceptuado en el artículo 716 de este Código" contenida en el artículo 509 del Código de la Familia por no vulnerar precepto alguno de la Constitución vigente, y QUE ES INCONSTITUCIONAL la autorización para que los menores entre doce (12) y catorce (14) años puedan realizar labores domésticas, que contiene el artículo 716 de la misma excerta, por considerar que infringe el artículo 66 de la Constitución Nacional.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS GÓMEZ

(fdo.) JOSÉ M. FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO

(fdo.) CARLOS E. MUÑOZ POPE

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ELOY ALFARO DE ALBA

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

==**==**==**==**==**==**==**==**==**==