

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 2

*Referencia:* 793-99

*Año:* 1999

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 23-03-1999

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LCDO. CARLOS R. AYALA MONTERO EN REPRESENTACION DEL CONSEJO NACIONAL DE TRABAJADORES ORGANIZADOS (CONATO)

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

*Gaceta Oficial:* 23911

*Publicada el:* 20-10-1999

*Rama del Derecho:* DER. DE TRABAJO, DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Beneficios del trabajador, Conflictos laborales, Código de Trabajo

*Páginas:* 13

*Tamaño en Mb:* 1.408

*Rollo:* 501

*Posición:* 3771

**A C U E R D A :**

**ARTICULO PRIMERO:** Adicionarse al Régimen Impositivo del Distrito de Río de Jesús, el cobro del impuesto que debe pagar la **COMPANIA CABLE AND WIRELESS**.

**ARTICULO SEGUNDO:** Los pagos serán de la siguiente forma:

- 2.1. Línea de Teléfonos Comerciales.....B/. 2.00 a 5.00
- 2.2. Teléfonos Públicos en Servidumbres Municipales 10.00
- 2.3. Teléfonos Públicos en áreas privadas..... 5.00

**ARTICULO TERCERO:** este Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación.

Dado en el Concejo Municipal de Río de Jesús, a los Tres (3) días del mes de Septiembre de Mil Novecientos Noventa y Nueve (1999).

**H.R. EDILBERTO VERGARA**  
Presidente del Consejo Municipal  
de Río de Jesús

**YARINETH GORBILLO**  
Secretaria del Consejo Municipal  
de Río de Jesús

**SANCIONADA EL DIA 10 DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999), POR:**

**LIC. HUMBERTO SANCHEZ O.**  
Alcalde Municipal

**AMALIA SUAZO**  
Secretaria

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**ENTRADA Nº 793-99**  
**FALLO DEL VEINTITRES DE MARZO DE 1999**

Entrada No.793-99

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD formulada por el Lcdo. Carlos R. Ayala Montero, en representación del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), contra el numeral 4 del artículo 452 y parágrafo del artículo 455 del Código de Trabajo, adicionados por la Ley 45 de 2 de julio de 1998.

MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLINA

**REPUBLICA DE PANAMA**

**ORGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**P L E N O**

*Panamá, veintitres (23) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).*

**V I S T O S:**

*El licenciado CARLOS AYALA, actuando en virtud de poder otorgado por el CONSEJO NACIONAL DE TRABAJADORES ORGANIZADOS*

(CONATO), ha presentado acción de inconstitucionalidad contra el numeral 4º del artículo 452 y el párrafo del artículo 455, ambos del Código de Trabajo, adicionados por la Ley 45 de 2 de julio de 1998.

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.

#### I. DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONALES

La iniciativa procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal, la inconstitucionalidad del inciso final (identificado como numeral cuarto por el recurrente) del artículo 452 del Código de Trabajo, así como del párrafo del artículo 455 *ibídem*, adicionados por la Ley 45 de 1998.

Las normas referidas, en su partes censuradas, son 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.....

3. Si el conflicto se produce en una empresa de servicio público, según la definición del artículo 486 de este Código. En este caso, la Dirección Regional o General de Trabajo decidirá someter la huelga a arbitraje, después que haya comenzado. Las parte podrán apelar la decisión ante el Ministro de Trabajo y Bienestar Social. El recurso de concederá en efecto devolutivo y será decidido sin intervención de las partes. La resolución que decida someter el conflicto a arbitraje, ordenará la inmediata suspensión de la huelga.

De igual manera a la señalada en el numeral anterior, se procederá en casos de huelga en empresa privada o de servicio público, si la Dirección General de Trabajo determinase que, por la duración de la huelga, se han deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región o del país. La resolución que ordene someter a arbitraje el conflicto colectivo, debe ser debidamente motivado por la autoridad competente y podrá ser apelada ante el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral."

"Artículo 455. Si por cualquier causa no fuere posible designar los árbitros de las listas correspondientes, cada parte designará libremente un árbitro. Si vencido el plazo para designar el árbitro, cualquiera de las partes no lo hubiere hecho, la Dirección Regional de Trabajo escogerá al azar el árbitro de la lista correspondiente.

Los árbitros designados por las partes se reunirán y escogerán un tercer árbitro que actuará como Presidente del Tribunal de Arbitraje. Si no se pusieren de acuerdo dentro del día siguiente al que tomaron posesión de su cargo, el Director General de Trabajo designará el tercer árbitro, que podrá ser un funcionario del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social que no hubiere participado en la conciliación, o una persona idónea.

No es necesario que el tercer árbitro se escoja de las listas confeccionadas por la Dirección Regional o General de Trabajo.

**Parágrafo:** Cuando el arbitraje sea solicitado por el Estado, el árbitro que corresponda ser escogido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, deberá seleccionarse de una lista confeccionada con anticipación al inicio del conflicto colectivo."

## II. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las normas constitucionales cuya violación aduce el postulante, son los artículos 65, 74, 75 de la Constitución Nacional, y los artículos 39 del Convenio No. 87 y 42 del Convenio No. 98, ambos de la Organización Internacional del Trabajo, que considera parte del bloque de la constitucionalidad.

El artículo 65 del Texto Fundamental reconoce el derecho a huelga y dispone que la Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determina.

Según expresa el actor, la violación de esta norma se produce en concepto de violación directa, porque el que los conflictos colectivos sean susceptibles de arbitraje obligatorio, excluye el libre ejercicio del derecho de huelga; que el arbitraje obligatorio no es una limitación sino la negación al ejercicio del derecho de huelga. Continúa expresando el

recurrente, que la decisión de someter al caso a arbitraje, en sustitución del libre ejercicio del derecho de huelga, es de carácter unipersonal, por lo que se aleja del principio protector del derecho del trabajo, puesto que una sola persona tiene la responsabilidad de determinar que una huelga ha deteriorado gravemente las condiciones socio-económicas de los trabajadores de una región o de todo el país."

El segundo cargo de violación recae sobre el artículo 74 de la Constitución Nacional, que consagra la justicia social en materia laboral, dispone que sobre esta base la Ley regula las relaciones entre capital y el trabajo, y fija una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.

Según el actor, el texto comentado se dice violado en concepto de violación directa por omisión, porque la protección de los derechos de los trabajadores es congruente con el derecho de huelga, y no es posible enunciar en la Carta Magna el interés del Estado de proteger a los trabajadores en la relación de trabajo, para caer en la incongruencia jurídica de promulgar una ley que restringe precisamente uno de los derechos fundamentales de los trabajadores, en favor de la parte empleadora.

El tercer cargo de infracción constitucional recae en el artículo 75 del Estatuto Fundamental, disposición que establece que los derechos y garantías establecidas en la Constitución serán consideradas como mínimo a favor de los trabajadores.

Expresa el actor, que la transgresión se produce en este caso, debido a que con la dictación de la Ley 45 de 1998 se desconocen las normas constitucionales que contienen derechos para el sector débil de la relación laboral, limitando el derecho a huelga, único medio de coacción que tienen los trabajadores para presionar una forma de negociación.

Finalmente, en cuanto a los Convenios No.87 y No.98 de la Organización Internacional del Trabajo que el actor considera integrados al bloque de la constitucionalidad, esta Superioridad se ve precisada a adelantar que el análisis de dichos cargos no será parte de la decisión que nos ocupa. Sólo el Pleno de la Corte podría incorporar dichos Convenios al bloque de la constitucionalidad, y ya en sentencia de 23 de mayo de 1991, al resolver la demanda de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 25 de 1990, esta Corporación Judicial descartó el introducir dichos Convenios al bloque, razón por la cual no es procedente examinar los dos cargos endilgados.

A continuación se reproducen para mayor ilustración, las partes pertinentes de la referida decisión:

"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."

### III. OPINION DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

La señora Procuradora de la Administración, funcionaria encargada de emitir concepto en relación a las imputaciones de la parte actora, comparece al proceso mediante Vista Fiscal No.465 de 30 de noviembre de 1998 visible a folios 14-27 del expediente, en la cual se manifiesta de acuerdo con la pretensión del demandante, y solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 45 de 1998.

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

"En Panamá, el derecho de huelga ha sido expresamente previsto por la Constitución Política, la cual en su artículo 64 preceptúa que se reconoce el derecho de huelga, y a punto y seguido indica que la Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los casos de los servicios públicos.

La Ley NQ45 de 2 de julio de 1998, básicamente estatuye el arbitraje obligatorio en casos de huelga en empresas privadas, si la Dirección General de Trabajo determina que, por la duración de la huelga, se han deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región o del país. Esta norma claramente niega el ejercicio del derecho de huelga cuando impone el arbitraje obligatorio a las partes en un conflicto colectivo de trabajo, y por tanto la misma es contraria a la Constitución.

La huelga no es un derecho ilimitado en manos de los trabajadores, pero la norma legal atacada no se circunscribe a reglamentarla - v.g. estableciendo sus condiciones o señalando cuáles deben ser sus objetivos-, sino que, al ser por definición la huelga y el arbitraje obligatorio contradictorios y excluyentes uno del otro, de forma real niega la posibilidad de su ejercicio.

Solamente en caso de huelgas en los servicios públicos, en los que la Constitución permite restringir el ejercicio de este derecho, se puede establecer el arbitraje obligatorio a las partes inmersas en un conflicto colectivo económico; sobre esto existe amplio acuerdo en la doctrina.

.....  
 En la situación puesta bajo el estudio y decisión del Honorable Tribunal, no se está restringiendo o limitando de forma nugatoria el ejercicio del derecho de huelga en un servicio público, como lo permite la carta Fundamental, sino en los casos que por la duración de la huelga en empresas privadas, se han deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región o del país, lo que es manifiestamente contrario a lo dispuesto en la Constitución Política."

#### IV. ARGUMENTOS DE PARTES INTERESADAS

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 presentaran argumentos por escrito.

En esta etapa procesal se allega a la Corte, los alegatos finales del CONSEJO NACIONAL DE TRABAJADORES ORGANIZADOS (CONATO), en los que se insiste en la procedencia de declarar inconstitucionales los artículos de la Ley 45 de 1998.

#### V. DECISION DE LA CORTE

Conforme a nuestro Código de Trabajo, huelga es el abandono temporal del trabajo en una o más empresas, establecimientos o negocios, acordado y ejecutado por un grupo de cinco o más trabajadores (art. 475), y para que sea legal debe cumplir con los requisitos fijados por la ley.

En nuestro país, el derecho a huelga ostenta rango constitucional a partir de la promulgación de la Constitución de 1941, con excepción de la huelga por solidaridad y la huelga en las empresas de servicios públicos, que se encontraba prohibida.

La Constitución social de 1946 (a. 68) eliminó la prohibición de huelga por solidaridad y sólo permitió limitaciones al ejercicio de la huelga en los servicios públicos que la Ley determinara. En este período, la Corte Suprema incluso declaró inconstitucional el artículo 321 del Código de Trabajo vigente a esa fecha, que prohibía la huelga en los servicios públicos (cfr. sentencia de 7 de marzo de 1950), al considerar que el legislador se había extralimitado al desarrollar legalmente el precepto constitucional, que en ningún momento prohibía la huelga; sólo establecía que la ley podía crear restricciones especiales en los casos de los servicios públicos que aquella determinara.

El artículo 65 de la actual Constitución Política, ha

establecido claramente el reconocimiento del derecho a huelga, y que la ley podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.

Partiendo de este contexto la Corte ha de reiterar, que las referidas restricciones especiales no alcanzan a anular el derecho a huelga, ni se hacen extensibles a todos los servicios públicos. Se trata de limitaciones a su ejercicio sólo para las empresas que presten servicios públicos, en los casos que la ley determine.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 5 de diciembre de 1963, al abordar el tema de las limitaciones al derecho a huelga, señaló fundamentalmente lo siguiente:

"El ejercicio de derecho de huelga reconocido al obrero en el artículo 68 de la Constitución Nacional, se ha visto ya, no está sujeto a condición alguna. Su plenitud tiene como única limitación la que la ley determine en materia de servicios públicos.

.....  
Por otra parte, si el derecho a huelga sólo aparece limitado en la Constitución en la forma que ya se ha explicado, el convenio que establece la parte final del artículo 336 del C. de Trabajo implica indudablemente, una disminución del mismo contrario a la declaración expresa, contenida en el artículo 70 de la Constitución Nacional."

Bajo esta premisa, y al avocarnos al análisis de los cargos presentados por la parte actora, esta Superioridad no puede menos que reconocer que la facultad conferida al Director General de Trabajo en el último inciso del artículo 452 del Código de Trabajo, conforme quedó modificado por la Ley 45 de 1998, en el sentido de que luego de una valoración unilateral de este funcionario sobre las supuestas consecuencias socioeconómicas para los habitantes de una región o del país por la duración de una huelga en la empresa privada.

pueda ordenar la suspensión de la misma para someter a arbitraje el conflicto colectivo, excede y afrenta el texto del artículo 65 de la Constitución Nacional.

En efecto, la apretada síntesis que se esboza en párrafos anteriores sobre la evolución constitucional que ha tenido en nuestro país el reconocimiento del derecho de huelga, nos indica con claridad que la tutela de este derecho, que hace parte de nuestra vida democrática, ha sido amplio, al punto de que desde temprano se apartó de las doctrinas tradicionales y generalizadas que impedían las huelgas de trabajadores de establecimientos dedicados a prestar servicios públicos, para en su lugar convenir una bien lograda fórmula constitucional que sin coartar el derecho de huelga, permitiera en beneficio colectivo, aplicar ciertas restricciones especiales en los servicios públicos que la ley determinara.

De esta forma, el Estado garantizaba que la huelga, similar a otras manifestaciones sociales de descontento, no fuese eliminada en detrimento de la lucha librada por la clase trabajadora desde el Siglo XIX para afianzar este derecho.

Históricamente, uno de los instrumentos más efectivos de la clase obrera para lograr sus cometidos -mejoramiento de sus condiciones de trabajo- es el derecho a huelga, y ningún valor o eficacia tendría la interrupción de labores como medida impositiva para alcanzar los objetivos deseados, si pudiese ser suspendida de manera unilateral por un funcionario del Ministerio de Trabajo, con base a sus apreciaciones sobre las consecuencias socioeconómicas de la duración de la huelga en la empresa privada. Este proceder redundaría principalmente en beneficio de la clase empleadora.

Ciertamente, aunque el origen o ratio de la ley en este aspecto parece bien intencionado, produce como resultado concreto el impedir el desarrollo y continuidad de la huelga

en la empresa privada, en los que radica su fortaleza; si la extensión y persistencia de la huelga son los elementos más efectivos para obtener la negociación y concretización de sus objetivos, la previsión legal de que precisamente por la duración de la huelga en la empresa privada y sus consecuencias se pueda ordenar su suspensión e imponerse el arbitraje obligatorio, desarticula el nervio motor de este instrumento de autodefensa.

Bajo este razonamiento, la parte empleadora podría fácilmente concluir que ninguna huelga tendría real efectividad, ni constituiría amenaza de cambio contra sus políticas laborales, porque una vez que sus consecuencias se hagan manifiestas en la empresa privada o en la comunidad, se ordenaría la suspensión de la huelga y el conflicto se resolvería de modo arbitral, lo que no podría asegurar la conquista de los objetivos que originaron la medida.

De esta forma se produce indefectiblemente el aniquilamiento del derecho constitucionalmente concedido, por lo que el texto legal examinado deviene inconstitucional, dado que conforme a nuestro Estatuto Fundamental no es dable la prohibición de la huelga en la empresa privada en ninguna rama de la actividad económica donde concurre capital y trabajo por razón de la duración de la misma y de sus consecuencias económicas, salvo las limitaciones para los servicios públicos, ya sea que éstos sean prestados por instituciones públicas o por empresas privadas. La Ley 45 se abrogó en este sentido, la facultad de introducir restricciones al derecho a huelga en la empresa privada que sólo la Constitución Nacional hubiese podido establecer como lo hace en materia de servicios públicos.

Evidentemente el problema no radica en la institución del arbitraje establecido en el artículo 452 del Código de Trabajo

como mecanismo para solucionar conflictos. El numeral 3º del artículo 452 del Código de Trabajo ya prevé el arbitraje para resolver los conflictos colectivos que se den en las empresas de servicios públicos.

Lo que hace que el acto normativo atacado sea censurable, es la imposición Estatal de llevar el arbitraje a un status compulsivo, dándole connotación de normatividad jurídica tanto para las empresas de servicio público como a las empresas privadas, produciéndose de manera manifiesta, la violación constitucional del artículo 65 en relación con los artículos 74 y 75 de la Constitución Nacional.

Es oportuno indicar en este punto, que si bien la parte final del artículo 452 del Código de Trabajo, en lo que respecta al arbitraje para las empresas de servicio público no parecería estar afectado del vicio comentado, puesto que como hemos visto las únicas limitantes al derecho a huelga que prevé la Constitución son precisamente para los servicios públicos, el ordinal 3º ya preceptúa la posibilidad de someter a arbitraje los conflictos colectivos de empresas de servicio público definidas en el artículo 486 del mismo Código, pero establecía un procedimiento distinto al del ordinal creado por la Ley 45 de 1998. Ello obedece fundamentalmente a que la intención de la Ley 45 era alcanzar a las empresas privadas, y para esto debía crear un procedimiento especial, por lo que se ve similarmente afectado por el vicio imputado.

Se advierte no obstante, que el párrafo añadido al artículo 455 del Código de Trabajo no tiene necesariamente aplicación sólo para el arbitraje solicitado por el Estado para los casos contenidos en el inciso final del artículo 452, y siendo que el actor no ha indicado cómo se produce la violación constitucional en este caso, lo procedente es rechazar el cargo endilgado en relación al párrafo añadido

al artículo 455 del Código de Trabajo.

Cuando se invoca la violación de un derecho fundamental de orden social, como lo es el derecho a huelga, la Corte debe ejercitar un cuidadoso escrutinio sobre la disposición censurada de inconstitucional, en vías de proteger efectivamente el derecho tutelado. En este caso, el examen realizado ha permitido concluir que la regulación introducida al Código de Trabajo por la Ley 45 de 1998 afronta los textos constitucionales examinados, al restringir el derecho a huelga y forzar a las partes de la relación laboral a someterse al proceso de arbitraje, lo que sería siempre obligatorio y excluyente de toda otra posibilidad, en perjuicio de la parte económicamente débil que el Estado se ha comprometido a proteger especialmente. Por ende, conforme a los razonamientos que acompañan esta decisión, lo procedente es acceder de manera parcial a la declaración solicitada.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "en empresa privada o", del inciso final del artículo 452 del Código de Trabajo, tal como quedó modificado por la Ley 45 de 1998, y **QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el párrafo del artículo 455 del Código de Trabajo añadido por la Ley 45 de 1998.

El inciso final del artículo 452 del Código de Trabajo, eliminada la frase "en empresa privada o", quedará así:

"De igual manera a la señalada en el numeral anterior, se procederá en casos de huelga de servicio público, si la Dirección General de Trabajo determinase que, por la duración de la huelga, se han deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región o del país. La resolución que ordene someter a arbitraje el conflicto colectivo, debe ser debidamente motivada por la autoridad competente y podrá ser apelada ante el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral".

NOTIFIQUESE.

MGDO. EDGARDO MOLINO MOLA

MGDO. LUIS CERVANTES DIAZ      MGDO. JOSE A. TROYANO

MGDA. GRACIELA J. DIXON      MGDO. FABIAN A. ECHEVERS

MGDO. ROGELIO FABREGA ZARAK      MGDO. HUMBERTO A. COLLADO T.

MGDA. MIRTZA ANGELICA      MGDO. ARTURO HOYOS  
FRANCESCHI DE AGUILERA

DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
SECRETARIO GENERAL

ENTRADA N° 872-96A  
FALLO DEL VEINTISEIS DE MARZO DE 1999  
ACLARACION DE SENTENCIA

Entrada N° 872-96A

ACLARACION DE SENTENCIA

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado David Mejía, en representación de Ernesto Chu Jordán, contra el Decreto N° 34 del 9 de septiembre de 1996, dictada por el Tribunal Electoral.

MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

Panamá, veintiseis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).-

V I S T O S:

La firma forense Moreno, Márquez & Preciado, en representación del señor JOSE AGUSTIN PRECIADO MIRO, presentó ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia solicitud de aclaración de la Sentencia del 12 de junio de 1998, a través de la cual esta corporación de justicia declaró que SON