

## ÓRGANO JUDICIAL

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO

PANAMA, VEINTISIETE (27) DE JULIO DE DOS MIL NUEVE (2009).

#### VISTOS:

Ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acude el licenciado **MARTÍN JESÚS MOLINA RIVERA** con el afán de promover acción de inconstitucionalidad contra el artículo 514, en relación a los artículos 510 y 511, del Código de Trabajo de la República de Panamá, aprobado mediante Decreto de Gabinete No. 252 de 1971, publicado en la Gaceta Oficial No. 17040 de 10 de febrero de 1972.

La iniciativa constitucional fue admitida a través de providencia de 14 de octubre de 2006 (fs.47), por lo que una vez satisfecho el protocolo procesal por el cual debe transitar la herramienta de apología constitucional, se debe emitir decisión que de solución a la cuestión presentada.

#### LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El promotor de la acción de tutela constitucional argumenta que el Comité de Libertad Sindical, un brazo del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha conceptuado que el artículo 514 del Código de Trabajo contraviene lo dicho en los convenios 87 y 98 de dicha organización, pues condicionan el ejercicio del derecho de huelga. Siendo que, en concepto del activador constitucional, las opiniones vertidas por los órganos de la OIT constituyen "recomendaciones" con carácter obligatorio sin posibilidad alguna de réplica por parte de los Estados; estos se encuentran en la obligación de acatarlas, lo que las convierte en pautas de obligada observancia.

Así, conforme lo propone el artículo 4 de la Constitución nacional, tales "recomendaciones", que no son mas que la interpretación de convenios de la OIT, en este caso el número 87 y 98, ambos ratificados por la República de Panamá, adquieren la categoría de normas fundamentales, ingresando al breviarío constitucional por vía de la teoría del bloque de constitucionalidad y, por tanto, deben ser utilizados como criterios guías para ponderar la legitimidad de normas de rango inferior, como las contenidas en el Código de Trabajo.

#### OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Para la máxima representante del Ministerio Público, los artículos 510, 511 y 514, todos del Código de Trabajo, NO SON INCONSTITUCIONALES.

La Licenciada ANA MATILDE GÓMEZ RUILOBA, al analizar el concepto y contenido de la norma constitucional que se aduce infringida; empieza por hacer un inventario teórico de las corrientes filosóficas a través de las cuales se fija la posición o escala jerárquica que ocupan las normas de derecho internacional frente a las reglas de derecho interno en las que se justifica, ya sea la preferencia del derecho interno sobre el foráneo o viceversa. Al respeto, cita que la Corte Suprema de Justicia ha indicado que los Tratados Internacionales sólo crean para el Estado panameño la obligación de adecuar su legislación interna a los preceptos de la obligación internacional. En esa línea, agrega que sólo por vía de excepción se ha otorgado al contenido de ciertos tratados internacionales la categoría de reglas fundamentales a través de la teoría del bloque de constitucionalidad, como sucede con las normas que se refieren al debido proceso contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, ratificada mediante ley 15 de 1977.

Siendo así, la Procuradora General de la Nación considera que los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que el censor pretende equiparar a rango constitucional en base a una interpretación del artículo 4 de nuestra Carta Magna, no integran el bloque de constitucional y por tanto ocupan la misma posición que la ley formal tiene dentro de la escala de jerarquía de las normas jurídicas.

#### DECISIÓN DEL PLENO

La constitución organiza y da vida al Estado, en ella se expresa la declaración de derechos que se disponen como el canon mínimo e indispensable para que una persona pueda realizar su plan individual de vida anclado dentro del concepto de dignidad humana. La Constitución es, por tanto, el parámetro normativo original y supremo del Estado convirtiéndose en venero primario a través del cual se legitima todo el sistema normativo que rige la vida de la sociedad política.

En resumen, la acción de inconstitucionalidad presentada propone que los artículos 514, 510 y 511 del Código de Trabajo, son contrarios a la Ley Fundamental del Estado Panameño bajo el argumento que las "Recomendaciones" hechas por el Comité de Libertad Sindical constituyen la interpretación oficial de convenios suscritos por la República de Panamá en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales, en conjunto, hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en razón de lo que expresa el artículo 4 de la Constitución Nacional.

En relación a ello, ciertamente que en nuestro medio, luego de la recepción de la teoría del "Bloque de Constitucionalidad" se ha considerado que las normas fundamentales y supremas que gobiernan la sociedad democrática no se resumen únicamente en los postulados expresados y contenidos en el texto de la constitución vigente, sino que existen otras normas, principios e incluso costumbre, que complementan, afianzan o amplían el texto de la Ley Fundamental, lo que en conjunto erige un entramado normativo que constituye y se dispone como la verdadera NORMA NORMARUM; la que a su vez debe ser utilizada como parámetro y referente normativo original para verificar la legitimidad "constitucional" de un acto prohiado por algún poder público o brazo de la administración.

De acuerdo a la teoría del Bloque de Constitucionalidad, aceptada por nuestra jurisprudencia partir de sentencia del Pleno de 30 de julio de 1990, el Juez constitucional no resume el escrutinio de una regla de derecho, que ha sido demandada como inconstitucional, únicamente con los postulados abstractos y objetivos del texto constitucional vigente, sino que puede acudir a otros instrumentos normativos que guardan una especial conexión con el propio texto constitucional, cuyo amarre al sistema democrático y el Estado Constitucional de Derecho es imprescindible, no sólo para dar vida a éste, sino para perpetuar su vigencia.

En opinión del Dr. Arturo Hoyos, "el bloque de constitucionalidad es el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución... Esta doctrina tiende a superar la concepción puramente formal o documental de la constitución en nuestro país que es la que ha prevalecido hasta tiempo reciente (HOYOS ARTURO, El control Judicial y el Bloque de Constitucionalidad en Panamá, Corte Suprema de Justicia, Serie de Conferencias, Panamá, 1991 pp. 28-29).

Sentencia de 30 de julio de 1990

"...el Pleno de la Corte Suprema de Justicia entiende que efectivamente existe un conjunto normativo que integra, con la Constitución un bloque de constitucionalidad que sirve a la Corte como parámetro para emitir un juicio sobre la constitucionalidad de una norma jurídica o acto sujeto al control judicial de constitucionalidad..."

Sentencia de 9 de junio de 1999

"El bloque de constitucionalidad, no es mas que un conjunto de normas, las que, conjuntamente con la Constitución formal, sirven a la Corte para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y otros actos de servidores públicos sujetos al control de la constitucionalidad" (lo subrayado y en letra en negrilla es propio).

Ahora bien, en lo que toca a las normas que hacen parte del bloque de la constitucionalidad, el fallo que originalmente incorpora esta doctrina consideró que podrían hacer parte del mismo :

- 1.Las normas constitucionales propiamente tales
- 2.La doctrina constitucional sentada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (aquellas que resuelven cuestiones de constitucionalidad).
- 3.Ciertos Tratados Internacionales referentes a derechos individuales y sociales como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos.
- 4.La Costumbre Constitucional cuando sea conforme a la constitución, entre otros presupuestos normativos.

En relación a la réplica planteada por el activador constitucional, se debe aceptar que, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, se ha considerado que las normas de derecho internacional público pueden adquirir, por su especial conexión con el contenido y paradigma constitucional, una connotación de reglas básicas y fundamentales de la sociedad política, y por esta vía integrar el bloque de constitucionalidad; sin embargo, es unánime el concepto que las normas de derecho internacional público prohijadas al amparo de tratados internacionales no integran la NORMA NORMARUM en forma espontánea o automática. En ese sentido, se ha preservado el criterio que los tratados internacionales hacen parte de la legalidad ordinaria y sólo por vía de excepción, por su especial vinculación con el núcleo mismo de los derechos fundamentales, al integrar, ampliar o desarrollar algún concepto; pueden ingresar al bloque de constitucionalidad, tal cual lo previó el constituyente en el artículo 17 de la Constitución Política, luego de su mas reciente reforma.

En conexión a lo dicho, el Pleno ha sido enfático al establecer que la correcta inteligencia del artículo 4 de la Constitución Nacional permite establecer que la República de Panamá se reconoce como un Estado soberano que hace parte de un entorno global; y que dentro del concierto de naciones es respetuosa de los principios fundamentales y obligaciones que emanan del Derecho Internacional, sin que ello equivalga a integrar a todos los tratados o normas de derecho internacional dentro del elenco constitucional.

En ese sentido, por regla general, un tratado es adoptado a través de un acto normativo de alcance general prohiado por el Parlamento Nacional, es decir a través de una ley ordinaria, que engendra la obligación inmediata para el Estado panameño de prohiar las condiciones necesarias para cumplir con esa obligación internacional, dentro de lo que se incluye el suministro del soporte normativo necesario para ello, es decir adaptar la legislación ordinaria para hacer eficaz

viable el cumplimiento de la obligación internacional.

Siendo así, el parámetro general establece que, como insistentemente hemos señalado, los tratados y otras normas de derecho internacional sólo pueden considerarse como parte del bloque constitucional por vía de excepción, amén que el contenido de la regla jurídica internacional debe abrigar una declaración de prerrogativas, congruente y compatible con la escala de derechos prohijada por el constituyente panameño, y necesaria para ampliar o interpretar tales derechos.

No obstante a lo expuesto, es menester resaltar que un minucioso, prudente y responsable escrutinio de la acción presentada permite advertir que el recurrente no utiliza los convenios número 87(Ley No. 45 de 2 de febrero de 1967 1967 G.O. 15819 de 8 de marzo de 1967) y 98 (Ley No. 23 de 1 de febrero de 1966, G.O. 15584 de 25 de marzo de 1966) de la OIT como fundamento jurídico de su acción, sino unas "recomendaciones" que realiza el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido, nos encontramos frente a un acto que no es mas que una interpretación particular de un ente de vigilancia en la aplicación de un convenio internacional la que no constituye por si misma una regla básica e imperativa de derecho internacional público propiamente tal al nivel de un tratado internacional, ni mucho menos crea de manera autónoma derechos inéditos o bien amplía el contenido de los que han sido reconocidos por el constituyente; lo que en definitiva descarta la posibilidad que tales "recomendaciones u opiniones" puedan constituir un principio fundamental que adquiera la condición de norma constitucional por vía de la teoría del bloque de constitucionalidad.

Desde luego, ello no equivale a que la Corte reste valor o cuestione el mérito de la norma de derecho internacional público, ni mucho menos que descarte la posibilidad que los citados convenios, o bien el criterio interpretativo suministrado, puedan ser utilizados como un canon interpretativo o patrón que oriente la adopción de mecanismos internos para cumplir con la obligación internacional o bien que el juez ordinario pueda acudir a tales normas para resolver situaciones individuales.

No obstante, el escrutinio objetivo de la acción deja ver que no se logra demostrar la violación del artículo 4 de la Constitución Nacional, pues la norma internacional no hace parte del bloque de constitucionalidad.

En ese sentido, la posibilidad que los artículos impugnados contraríen el texto de la constitución sólo puede verificarse a través del cotejo de éstas con la Ley fundamental del Estado o aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad; lo que, en efecto, no se ha logrado acreditar.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito a lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley; **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 514, 510 y 511 del Código de Trabajo de Panamá.

NOTIFIQUESE,

**HARLEY J. MITCHELL D.**

**OYDÉN ORTEGA DURÁN**

**GABRIEL E. FERNÁNDEZ**

**JACINTO CÁRDENAS M.**

**ADÁN ARNULFO ARJONA**

**MIRTHA VANEGAS DE PAZMIÑO**

**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**

**VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ**

**JERÓNIMO MEJÍA E.**

**(CON SALVAMENTO DE VOTO)**

**CARLOS H. CUESTAS G.**

**SECRETARIO GENERAL**

**ENTRADA: 230-06 PONENTE: MGDO. HARLEY MITCHELL**

## SALVAMENTO DE VOTO

DEL MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

1. Con todo respeto, debo manifestar que, si bien estoy de acuerdo con la Sentencia, disiento de algunos planteamientos que se utilizan para **sustentar la decisión** que resuelve la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado **MARTÍN JESÚS MOLINA RIVERA** contra el artículo 514, en relación a los artículos 510 y 511 del Código de Trabajo. Los motivos de mi discrepancia son los siguientes:
2. A foja 6 de la Sentencia se utiliza el término '**adopción**' para indicar el modo en que nace la obligación del Estado panameño de cumplir con esa obligación internacional y se dice que tiene lugar a través de un acto normativo de alcance general prohijado por el Parlamento Nacional, es decir, a través de una ley ordinaria...''.
3. En ese sentido debo indicar que, si bien la *adopción* del texto, hace parte de los *actos de celebración* de un tratado (que ocurre una vez terminada la fase de negociación), *el modo* a través del cual el Estado *manifiesta el consentimiento* en obligarse por los tratados y los Convenios que celebre el Órgano Ejecutivo, es mediante la **aprobación o desaprobación** lo que, de conformidad con el numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Nacional, ocurre *antes de su ratificación*.
4. Por otro lado, aunque estoy de acuerdo, con que no son todos o cualquier clase de tratados los que forman parte del bloque de constitucionalidad y comparto el criterio de que los que amplían o desarrollan los derechos fundamentales forman parte del bloque, no estoy conforme con la jurisprudencia cuyo párrafo final se aprecia a fojas 9 del proyecto.
5. Considero que la incorporación de los tratados internacionales que desarrollan derechos humanos al bloque de constitucionalidad *no se debe a una concesión de la Corte Suprema de Justicia, sino a la incorporación normativa que hace la Constitución, conforme al segundo párrafo del artículo 17 C.N. en concordancia con el artículo 4 ibídem, que claramente disponen:*

**Artículo 4.** "La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional".

**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).

6. En efecto, el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Nacional dispone claramente que los derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional no excluyen a aquellos que inciden sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana, aunque no estén incorporados en la Constitución formal.
7. En ese sentido, salta a la vista que forman parte de los derechos fundamentales, **todos aquellos derechos humanos reconocidos en tratados 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 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.
8. 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, 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 las normas de las Convenciones sobre Derechos Humanos vigentes en Panamá pueden sustentar la inconstitucionalidad de cualquier acto que, como resultado de un juicio de ponderación, las contradigan.**
9. Ello es así porque tales 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, como el Ministerio Público, por ejemplo, están obligados a aplicarlas cuando la situación o caso concreto así lo exijan.

Fecha ut supra,

MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

CARLOS H. CUESTAS G.

SECRETARIO GENERAL