

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 277

Panamá, 29 de marzo de 2011

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El licenciado Mario Alexander González, actuando en nombre y representación de **Confederación Gremial de Trabajadores**, por conducto de su representante legal **José Ángel Pedroza**, interpone acción de inconstitucionalidad, en contra de los **párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 7 de la ley 68 de 26 de octubre de 2010**, que modifica el artículo 1066 del decreto de gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, que dicta el Código de Trabajo.

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposiciones acusadas de inconstitucionales.

La Confederación Gremial de Trabajadores, por conducto de su secretario general y representante legal, ha promovido demanda de inconstitucionalidad para que se declaren inconstitucionales los párrafos segundo, tercero y cuarto del

artículo 7 de la ley 68 de 26 de octubre de 2010, que modifica el artículo 1066 del Código de Trabajo, que a su vez había sido modificado por la ley 30 del 16 de junio de 2010.

En los mencionados párrafos se destina una partida anual de B/.24,000.00, que se distribuirá así: B/.18,000.00, para el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y B/.6.000.00, para la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI); se constituye una Comisión Sindical conformada de forma paritaria por 3 representantes del consejo y por 3 representantes de la confederación, encargada de elaborar un reglamento en el cual se designará la representación de los trabajadores panameños en la conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo, así como en los organismos e instituciones oficiales y en cualquier otro cónclave nacional o internacional, y se ordena que dicho reglamento debe ser registrado en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para efecto de su publicidad jurídica, a más tardar el 31 de diciembre de 2010, acción que mientras no se cumpla impide al Órgano Ejecutivo designar a la representación de trabajadores en las estructuras y/o conferencias descritas. (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.

A. La accionante aduce infringido el artículo 19 de la Constitución Política de la República, el cual dispone que “no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión

o ideas políticas". (Cfr. concepto de infracción en las fojas 4 a 6 del expediente judicial).

B. En igual sentido señala la violación del artículo 20 del Texto Constitucional que determina que "los panameños y los extranjeros son iguales ante la ley, pero que ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Dispone, asimismo, que la Ley o las autoridades, según las circunstancias, podrán tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales." (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En opinión de esta Procuraduría lo dispuesto en los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 1066 del Código de Trabajo, tal como quedaron reformados por la ley 68 de 2010, no infringe los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, por las siguientes razones.

Como se desprende del primer párrafo del mencionado artículo del Código de Trabajo, tal como quedó reformado por la ley 68 de 2010, las confederaciones y centrales de trabajadores y las federaciones no afiliadas a ninguna confederación o central podrán constituir de forma voluntaria el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, conocido por las siglas CONATO, con carácter consultivo, cuyo régimen

interno será reglamentado por las organizaciones que lo integran.

Originalmente, dicha norma, tal como fue aprobada mediante el decreto de gabinete 252 de 30 de diciembre de 1971, disponía que las confederaciones y centrales de trabajadores y la federaciones no afiliadas a ninguna confederación o central, constituirían un Consejo Nacional de Trabajadores, con carácter consultivo, cuyas funciones reglamentaría el Órgano Ejecutivo, sin perjuicio de la reglamentación que para su régimen interno aprobaran las organizaciones que lo integraran, el cual tenía a su cargo la elaboración de las ternas para la designación de los delegados obreros a la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo y a cualquiera otros congresos o conferencias a los cuales el Estado debía enviar representación de trabajadores, y, además, le correspondía elaborar las ternas para el nombramiento de los trabajadores en los organismos del país y se le destinaba una partida anual de B/.12,000.00, en partidas mensuales, para los fines propios del mismo.

Como se observa, la rigidez del artículo 1066 conforme al decreto de gabinete 252 de 1971, impedía que otras organizaciones de trabajadores afiliadas a alguna confederación o central no integrante del Consejo Nacional de Trabajadores tuvieran la posibilidad que sus afiliados formaran parte de las ternas de trabajadores para la Conferencia Internacional del Trabajo o para su nombramiento en organismos oficiales, así como de recibir los beneficios

de la partida anual otorgada al Consejo, ya que sólo podían obtener dichos beneficios aquellas confederaciones, centrales y federaciones no afiliadas a ninguna confederación o central integrantes del mismo.

Bajo los argumentos utilizados por la demandante para accionar la inconstitucionalidad de los párrafos del artículo 1066 del Código de Trabajo que, a su juicio, violan los citados artículos del Texto Constitucional, podría considerarse que desde la expedición de decreto de gabinete 252 de 1971, existía un privilegio exclusivo a favor de las organizaciones obreras integrantes del Consejo Nacional de Trabajadores en detrimento de las que no formaban parte del mismo, situación que, a juicio de este Despacho, quedó superada con la reforma introducida por la ley 68 de 2010, ya que a partir de su vigencia las organizaciones de trabajadores afiliadas o no afiliadas a alguna confederación, central o federación, tendrán la oportunidad de designar representantes a la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, así como en los organismos e instituciones oficiales y en cualquier otro cónclave nacional e internacional en los que todos los trabajadores deban estar oficialmente representados, bajo los parámetros y criterios que fije el reglamento que para tales propósitos debe adoptar la Comisión Sindical creada en la mencionada norma, integrada en forma paritaria por 3 representantes de cada una de las organizaciones a las que hace referencia la misma.

Los mismos razonamientos nos llevan a concluir, que tampoco resultan inconstitucionales los párrafos demandados

del artículo 1066 del Código de Trabajo a la luz de lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, que se refiere a la igualdad de los panameños y los extranjeros antes la ley, ya que como hemos señalado, la reforma introducida por la ley 68 de 2010 al mencionado artículo del Código de Trabajo, coloca en un plano de igualdad tanto a las organizaciones de trabajadores afiliadas a alguna confederación o central, verbigracia las que forman parte de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), como a las no afiliadas a ninguna confederación, central o federación como las que de forma voluntaria constituyen parte del Consejo Nacional de Trabajadores (CONATO), en lo que se refiere a la designación de sus miembros a la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo y en todos los demás organismos nacionales e internacionales en los que el Estado panameño deba designar representantes de los trabajadores y, en lo atinente al monto que, por mandato expreso de la ley, le corresponde a cada una de dichas organizaciones.

Por otra parte, la Confederación Gremial de Trabajadores, proponente de la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, no ha demostrado que se haya cumplido el mandato previsto en el artículo 1066 tal como fue reformado por la ley 68 de 2010, referente a que a más tardar el 31 de diciembre de 2010, debió haberse registrado ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con fines de publicidad jurídica, el reglamento que debía elaborar la Comisión Sindical creada en la reforma del artículo 1066 por

la ley 68 de 2010, por lo que en modo alguno pueden reconocerse afectados los intereses de clase trabajadora de la confederación demandante ya que, como lo dispone la mencionada ley, el Órgano Ejecutivo no puede designar a la representación de los trabajadores en las estructuras, cónclaves y/o conferencias descritos, hasta que dicho reglamento sea registrado en el mencionado ministerio.

Para concluir, conviene destacar que en sentencia del 14 de julio de 1980, publicada en JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, pp. 1755-175, Universidad de Panamá, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

“La doctrina y jurisprudencia constitucional, en forma reiterada, han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionado con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental. En tal sentido y en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, se aclara:

La palabra “fuero” que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una persona o número plural de personal que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los

privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza, etc., en los que dadas ciertas calidades en la personas se establece un régimen para ellas distinto a que rige para la generalidad. En síntesis el principio fundamental es el siguiente: "En igualdad de circunstancias debe regir una ley especial". Tal principio se recoge en la máxima latina "ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio"

...

En virtud de las consideraciones antes expresadas, la Procuraduría de la Administración concluye que los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 7 de la ley 68 de 2010, no son violatorios de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, ni de ninguna otra disposición que la integra; por lo que, respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que las citadas disposiciones legales NO SON INCONSTITUCIONALES.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 193-11-I