

Vista N°465

30 de noviembre de 1998

Demanda de  
Inconstitucionalidad

Concepto Formulada por la Licenciado Carlos Ayala Montero, en representación del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), contra el numeral 4 del artículo 452 y el párrafo del artículo 455 del Código de Trabajo, adicionados por la Ley N°45 de 2 de julio de 1998.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

Comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia, fundamentados en lo previsto en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 7, de esa misma excerta legal, con el propósito de emitir criterio en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Carlos Ayala Montero, en representación del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), en contra de la Ley N°45 de 2 de julio de 1998.

1. El acto acusado de inconstitucional.

El Licenciado Carlos Ayala Montero presenta como inconstitucional, la Ley N°45 de 2 de julio de 1998, por la cual se modifica el artículo 452 y se adiciona un párrafo al artículo 455 del Código de Trabajo. Dicha norma es del siguiente tenor literal:

Artículo 1: El artículo 452 del Código de Trabajo, queda así:

Artículo 452: Concluidos los procedimientos de conciliación, el conflicto colectivo será sometido total o parcialmente a arbitraje, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Si ambas partes acuerdan someterse al arbitraje;

2. Si los trabajadores, antes o durante la huelga, solicitan el arbitraje a la Dirección Regional o General de Trabajo;

3. Si el conflicto colectivo 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 partes podrán apelar de la decisión ante el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral. El recurso se 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;

4. 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 motivada por la autoridad competente y podrá ser apelada ante el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral□.

Artículo 2: Se adiciona el siguiente párrafo al artículo 455 del Código de Trabajo, así:

Artículo 455: □

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□.

Artículo 3: Esta Ley modifica el artículo 452 y adiciona un párrafo al artículo 455 del Código de Trabajo, y entrará en vigencia a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE□.

2. Normas constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante:

a. A juicio de la parte actora, la Ley N°45 de 1998, conculca el artículo 65 de la Constitución Política, que literalmente dice así:

Artículo 65: Se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine .

Considera el demandante que la violación al artículo de la Constitución Política es directa por omisión, pues el reconocimiento del derecho de huelga implica la no injerencia del Estado en la misma, y la intervención de éste a través del mecanismo del arbitraje obligatorio equivaldría a parcializarse en favor de la parte empleadora, ya que la huelga es el último mecanismo de presión de los trabajadores para obtener determinados fines lícitos, normalmente vinculados a intereses colectivos de los trabajadores.

Expresa que el hecho que los conflictos colectivos, tanto jurídicos como económicos, sean susceptibles de arbitraje obligatorio, excluye el libre ejercicio del derecho de huelga. El arbitraje obligatorio para los trabajadores no es siquiera una limitación del derecho a huelga, sino la negación misma de su ejercicio, de allí la claridad con que se evidencia la violación del artículo 65 de la Constitución Nacional.

Añade que la decisión de someter el caso a arbitraje, en sustitución del derecho de huelga, es de carácter unipersonal, razón por la cual se aleja del principio protector, propio del Derecho de trabajo, para utilizarse como un instrumento a favor del empleador.

b. Estima también como infringido el artículo 74 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

Artículo 74: La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores .

A juicio del demandante, la violación es directa por omisión. El principio protector del Trabajador consiste entre otras cosas en equiparar las fuerzas en el desarrollo de las actividades que se dan en las relaciones de trabajo. Desde ese punto de vista, se asume que la protección de los derechos colectivos de sindicación, negociación y huelga son premisas normativas de derecho positivo que garantizan esa protección que describe la norma citada.

La protección de los derechos de los trabajadores, es congruente con el reconocimiento del derecho de huelga y aunque se ha dicho que reconocer la legalidad del derecho de huelga es limitar, lo cierto es que la huelga es un derecho individual de los trabajadores que es ejercido de manera colectiva y limitar ese derecho equivale a violentar el derecho protector de los trabajadores, consagrado en la norma citada.

Indica que no es posible enunciar en la Carta Magna el interés del Estado de proteger a los trabajadores en la relación de trabajo y considerar esa actitud de justicia social y caer en la

incongruencia jurídica de promulgar una ley que restringe esos derechos de los trabajadores y peor aún, los restringe en favor de la parte empleadora.

c. Asimismo se considera violado el artículo 75 de la Carta Fundamental, la cual preceptúa lo siguiente:

Artículo 75 Los derechos y garantía establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores .

La violación es directa por falta de aplicación, pues al dictarse la Ley demandada se desconocen derechos constitucionales de los trabajadores como es el citado derecho de huelga y excede la facultad del Órgano Legislativo de restringir dicho derecho sólo en los casos de empresas que brinden servicios públicos.

Se señala, que el derecho de huelga es sustituido por la opinión de un funcionario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral que determinará por sí y ante sí, cuando se han deteriorado las condiciones socioeconómicas de los habitantes de una región del país, lo que significa sustituir el derecho de huelga por el derecho de un funcionario a determinar el arbitraje obligatorio.

d. Por último estima, con base al concepto de bloque de constitucionalidad desarrollado por la Corte Suprema de Justicia, que han sido violados los artículos 3 del Convenio N°87 y 4 del Convenio N°98 de la Organización Internacional del Trabajo, que establecen lo siguiente:

Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal .

Artículo 4<sup>to</sup>: Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo .

Considera el Licenciado Ayala, que estos preceptos han sido violados de forma directa por omisión.

Respecto del primero de ellos, estima que el Derecho de Trabajo constituye, según la doctrina moderna, parte de los derechos humanos elementales, y, por tanto, es necesario reconocer que el convenio 87 de O.I.T., forma parte del bloque de constitucionalidad.

La falta de aplicación deviene cuando la Ley demandada autoriza a determinados funcionarios del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a suspender la actividad sindical de la huelga. Con esta actuación incumple el deber de abstenerse de intervenir o limitar el derecho de los trabajadores y sus organizaciones a desarrollar una huelga.

La interpretación tradicional que el Comité de Libertad Sindical de O.I.T. ha hecho del derecho a huelga es que sólo en el caso de los servicios públicos esenciales se puede restringir el derecho de huelga, lo que no es consonó con el texto ni el espíritu de la Ley demandada.

En relación con el artículo 4 del Convenio N°98 de la O.I.T., señala que el arbitraje es la sustitución de la negociación por la decisión de un tercero (tribunal de arbitraje), mientras que la huelga es una forma de negociar, si bien por medio de la presión, pero forma de negociar en fin.

La huelga es el único medio de coacción que tienen los trabajadores para presionar en medio de la negociación, pues esta no supone la terminación de la negociación, sino su continuación por otros medios, de tal manera que impedirla, como ocurre con la Ley demandada, es impedir en vez de promover la negociación, de tal suerte que se viola la norma citada.

Además, señala que el nombramiento de los árbitros por parte del Ministerio de Trabajo pone en tela de juicio la independencia e imparcialidad de dicho Tribunal.

### 3. Examen de Constitucionalidad.

De manera preliminar, observa esta Procuraduría que el Licenciado Ayala considera que los artículos 3 del Convenio N°87 y 4 del Convenio N°98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Ley N°45 del 2 de febrero de 1967 y Ley N°27 de 1 de febrero de 1966, forman parte del bloque de constitucionalidad panameño, y que han sido conculcados por la Ley N°45 de 2 de julio de 1998.

Argumenta el letrado, que, de acuerdo a la doctrina desarrollada por la Corte Suprema de Justicia, los convenios internacionales que toquen derechos humanos (y no necesariamente sólo el texto de la declaración universal de los derechos de humanos), forman parte del bloque de constitucionalidad, sobre todo si la letra y/o el espíritu de las normas de los mismos han sido incorporadas de alguna manera al texto de la Constitución Política, como opina es el caso de los Convenios 87 y 98 de la O.I.T.

Al respecto, conviene recordar que la Corte mediante sentencia de 23 de mayo de 1991, al resolver demanda de inconstitucionalidad presentada en relación con la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, estableció que los convenios internacionales ratificados por Panamá, formalmente sólo tienen valor de ley y que carecen de jerarquía constitucional y que como regla general, no forman

parte del bloque de constitucionalidad. Precisamente en dicha sentencia constitucional, nuestro más alto Tribunal de Justicia señaló que la consecuencia jurídica de la existencia de normas legales contrarias a los Convenios N°87 Y N°98 de la O.I.T.,   no sería la inconstitucionalidad de la Ley  sino la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, tal como lo señalan éstos .

Excepcionalmente, ha establecido la Corte que algunas normas de derecho internacional podrían formar parte del bloque de constitucionalidad  siempre que no contraríen los principios básicos del Estado de Derecho, ni las instituciones que sustentan la independencia nacional y autodeterminación del Estado panameño  (Sentencia de 24 de julio de 1990). Como se ha visto, no es éste el presente caso.

Por lo tanto, la confrontación no debe darse con las normas de los Convenios aducidos, pues los mismos sólo tienen valor legal y no forman parte del bloque de constitucionalidad.

Según el demandante, la Ley N°45 de 2 de julio de 1998 viola también los artículos 64, 74 y 75 del Capítulo 3º, El Trabajo, Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, de la Constitución Política Nacional.

Básicamente sostiene que la norma legal supracitada es contraria a los preceptos constitucionales, pues impone el arbitraje obligatorio en aquellos casos en los que se ha decretado una huelga donde no se encuentra involucrado un servicio público o esencial.

Este Despacho comparte el criterio del demandante, pues considera que la Ley de marras, en efecto, viola el artículo 64, en concordancia con los artículos 74 y 75, de la Constitución Nacional.

La huelga ha sido definida como la   abstención colectiva y concertada del trabajo por los trabajadores, sea por un grupo de ellos, por una asociación gremial, por la mayoría de quienes trabajan en una o varias empresas, con abandono de los lugares de trabajo, con el objeto de ejercer presión sobre el patrono o empresario, a fin de obtener el reconocimiento de una pretensión profesional o con el propósito de preservar, modificar o crear nuevas condiciones laborales  (CABANELLAS DE TORRES Y ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO; Guillermo y Luis. Tratado de Política Laboral y Social. 3a ed. Buenos Aires, Edit. Heliasta. 1982, t. II, p. 163).

En ese sentido, la huelga y el derecho de ejercerla, traduce una medida de solución de conflictos colectivos económicos a través de la autodefensa o de la acción directa. El Doctor Arturo Hoyos indica, que si bien el derecho trata de excluir las medidas de autodefensa porque, a primera vista, parecieran incompatibles con la función del Estado de tutelar los intereses de los ciudadanos y de resolver los conflictos entre éstos, en materia laboral existen importantes excepciones a este principio. El autor, citando a Octavio Bueno Magano, señala que:

se justifica la preservación de estos instrumentos de autodefensa, en la medida que se desea la construcción y sostenimiento de una sociedad pluralista. Esta supone necesariamente la

existencia de cuerpos intermedios entre los individuos y el Estado. De nada valdría el reconocimiento de tales cuerpos, si quedasen coartadas sus manifestaciones de poder. Equivaldría admitirlos como elementos de una estructura, negándoles, sin embargo, la posibilidad de influir en la composición y equilibrios respectivos  En los países del mundo Occidental de organización democrática y pluralista, los procesos de autodefensa se admiten ampliamente, como modo de exteriorización de conflictos colectivos pero no de conflictos individuales  (Derecho Panameño del Trabajo. Panamá. 1982, vol. I, p. 394).

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 N<sup>o</sup>45 de 2 de julio 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 socioeconómica 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 la 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 cuales 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 la partes inmersas en un conflicto colectivo económico; sobre esto existe amplio acuerdo en la doctrina.

El connotado laboralista MARIO DE LA CUEVA señala que el arbitraje obligatorio se impone en las huelgas en los servicios públicos o esenciales, pues   en estos casos, están en presencia tres factores: Los trabajadores, el patrono y la Comunidad y está no puede sufrir daño; cuando el conflicto afecta solamente a los dos primeros, el orden jurídico los puede dejar en libertad, pero cuando la comunidad sufre, tiene obligación de intervenir el Estado, pues el interés general, que es el interés de todos, está por encima de los intereses particulares . (Derecho Mexicano del Trabajo. 8a ed. México, Edit. Porrúa. 1967, t. II, p. 861)

Similar ha sido el criterio esbozado por la Corte Suprema de Justicia, la cual en Sentencia de 5 de diciembre de 1963, al tratar sobre las limitaciones al derecho de huelga, expresó 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. Al ser ello así, es evidente que la frase tachada de inconstitucional contiene un compromiso que quebranta el texto del artículo 70 del Estatuto Político fundamental porque, en primer lugar, envuelve o implica renuncia temporal del derecho de huelga, toda vez que así lo declara la cláusula a que alude la frase en que tal cosa se establece.

Por otra parte, si el derecho de 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.

Si el ejercicio del derecho de huelga no aparece supeditado en el artículo 68 de la Constitución a condición alguna, el compromiso contenido en la frase impugnada como inconstitucional viola también el mencionado artículo 70 de la misma porque la renuncia temporal de dicho derecho viene a ser un elemento contrario al mismo que, por tal razón, lo adultera, a lo cual se opone de modo expreso la referida norma constitucional.

Si al trabajador le está reconocido el derecho a huelga con carácter permanente, esto es, sin ninguna limitación temporal, el convenio contenido en la frase materia de esta demanda en virtud de la cual él se obliga a no ejercerlo mientras el patrono no incumple el contrato de trabajo colectivo, implica dejación de ese derecho, que de modo expreso declara nulo el art. 70 de la Constitución Nacional .

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.

Por último, hacemos nuestras las palabras de DE LA CUEVA, el cual al razonar sobre la justificación de la huelga, considera:  La vida futura de la huelga es un problema de política jurídica, pero probablemente persistirá en tanto perdure el sistema capitalista de producción: El derecho no es una norma fría, sino una norma justa, pues, por fortuna, hemos superado la idea formalista de Stammler y Kelsen, quienes afirmaron que lo justo no pertenece al concepto del derecho. Cuando se rompe el equilibrio social, o sea, cuando se apaga la justicia, el orden jurídico queda suspenso y substituido por un poder arbitrario; es lo que acontece en la empresa cuando, como dice nuestro artículo 123, se rompe el equilibrio entre los factores de la producción. Ahora bien, al quedar suspenso el orden jurídico, solamente un acto de poder arbitrario puede obligar al Trabajo a beneficiar al Capital; la huelga es resultado de la falta de uno de los elementos del orden

jurídico y precisamente del concepto de lo justo. Pero queda aún por decidir si no debería recurrirse, en estos casos, a los órganos del Estado: El derecho del trabajo es vida humana que se hace norma, pero, como diría Hermann Heller, (13) la norma no será auténtica derecho sino cuando a la normatividad se una la normalidad, porque solamente entonces se juntan la vida y su normación jurídica. Por esto, el mejor derecho, tal sostuvo Savigny, (14) es el derecho que procede directamente del pueblo y cuando existe este poder de creación en la comunidad empresa, la huelga se presenta como una situación natural.

No creemos, sin embargo, que deban fomentarse las huelgas; al contrario, es misión del Estado evitarlas. Pero el camino no es su prohibición, sino la corrección de la injusticia social; en la medida en que se reduzca la injusticia disminuirán las huelgas; lo que no puede lograrse es la persistencia de la injusticia y la desaparición de las huelgas, según prueba la historia, pues, a pesar de las prohibiciones de distintas épocas, las huelgas han estallado. Tampoco excluimos, en términos absolutos, el recurso al arbitraje obligatorio, solamente creemos, (15) que su legitimidad es limitada a los casos que desborden los intereses parciales y se conviertan en problemas generales□.(Ob. Cit. p. 860)

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración es del concepto de que la Ley N°45 de 2 de julio de 1998, por la cual se modifica el artículo 452 y se adiciona un párrafo al artículo 455 del Código de Trabajo, es violatoria de los artículos 64, 74 y 75 de la Carta Fundamental, por lo que solicitamos a los Señores Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaren su inconstitucionalidad.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General

MATERIAS

HUELGA

ARBITRAJE OBLIGATORIO

CONFLICTOS COLECTIVOS ECONOMICOS

HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS