

12 de noviembre de 1999

Proceso de  
Inconstitucionalidad.

Concepto. La Licda. Fátima De La Guardia contra el artículo 4 de la Ley N°7 de 25 de febrero de 1975, mediante la cual se crean dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo, las Juntas de Conciliación y Decisión.

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

Con nuestro acostumbrado respeto concurrimos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio en torno a la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Licda. Fátima De la Guardia, en su propio nombre y representación.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. Acto atacado como Inconstitucional:

El acto atacado como inconstitucional lo es el literal a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 25 de febrero de 1975, ¿Por medio de la cual se crean dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo, las Juntas de Conciliación y Decisión¿. El texto de la norma legal que se estima inconstitucional, dice así:

¿Artículo 4: Para ser miembro de la Junta de Conciliación y Decisión, se requiere:

a. Ser panameño, haber cumplido 25 años de edad y estar en uso de sus derechos ciudadanos;

b. El Representante de los Trabajadores deberá haber prestado servicios a un empleador regido por el Código de Trabajo durante por los menos 9 meses del año anterior a la fecha de su designación.

c. El Representante de los empleadores deberá ser empleador o trabajador dentro de las categorías de personal administrativo o ejecutivo¿ (El subrayado y negrillas son del demandante).

II. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y el concepto de la violación expuestos por el demandante:

La Licda. Fátima De la Guardia estima que el literal a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 25 de febrero de 1975, infringe las siguientes normas de nuestra Constitución Política:

¿Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas¿.

¿Artículo 60: El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa¿.

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

¿Artículo 125: Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de diez y ocho años, sin distinción de sexo¿.

¿Artículo 126: Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños¿.

¿Artículo 127: El ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende:

1. Por la causa expresada en el artículo 13 de esta Constitución.
2. Por pena conforme a la Ley¿

Considera la demandante que el texto del acápite a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 1975, infringe el texto del artículo 19 de la Constitución Nacional, ya que:

¿Esta frase otorga un tratamiento ventajoso en beneficio de un grupo de ciudadanos y en detrimento de otro por razón del nacimiento, sin tomar en consideración que ambos grupos pertenecen a ciudadanos de la República, que se encuentran en el mismo plano legal.

Se trata de una disposición ventajosa para (sic) unos y discriminatoria para otros, pues ambos se encuentran constitucionalmente en igual categoría para ejercer los derechos políticos y cargos públicos con mando y jurisdicción. Nuestra constitución establece que todos los panameños que cumplan los diez y ocho años de edad son ciudadanos de la República, y por lo tanto no necesitan llegar a los 25 años para adquirir derechos que poseen desde los 18 años de edad, como los consagrados en el artículo 126 de la Constitución.

La frase acusada de inconstitucional constituye además un fuero o privilegio a favor del grupo beneficiado y una discriminación en perjuicio del excluido¿ (Las negrillas y el subrayado son de la demandante) (Ver fojas 8 y 9).

En cuanto a la supuesta infracción de los artículos 60 y 75 del Estatuto Fundamental, la Licda. De la Guardia, señala lo siguiente:

¿En el caso que nos ocupa, la frase `haber cumplido 25 años de edad¿, establece una restricción por razón de la edad, al derecho de trabajo garantizado por la Constitución Nacional en su artículo 126 a los ciudadanos panameños, es decir, a los panameños mayores de 18 años, para que ejerzan cargos públicos de mando y jurisdicción, como lo es, el ser miembro de las Juntas de Conciliación y Decisión, y el artículo 4 de la Ley 7 de 1975 desconoce este derecho constitucional, pues le impide a los ciudadanos panameños entre los 18 y 25 años de edad, el Derecho a trabajar, ejerciendo un cargo con mando y jurisdicción, como lo es trabajar como miembro de las Juntas de Conciliación y Decisión¿ (Las cursivas son de la recurrente). (Ver foja 14).

En lo que respecta a la alegada infracción de los artículos 125, 126 y 127 de nuestra Carta Magna, la recurrente expresa lo siguiente;

¿La Ley no puede desconocer los derechos consagrados por la Constitución Nacional, porque aquella le debe subordinación a ésta.

Si la Constitución Nacional establece que ¿son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años¿ y que ¿los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos

panameños, NO puede la Ley, sostener que para ejercer determinado cargo público, como lo es ser miembro de las Juntas de Conciliación y Decisión de la República, se requiera una edad distinta a la exigida en la Constitución. Si la Constitución Nacional sólo exige que sea ciudadano panameño, y para serlo se requiere ser panameño y tener 18 años de edad, no puede la Ley exigir 25 porque ELIMINA Y VIOLA el derecho de los ciudadanos entre 18 y 25 años de edad (Las negrillas y subrayado son del demandante). (Ver fojas 15 y 16).

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Efectuada la transcripción de las normas constitucionales que se estiman conculcadas y el concepto de la infracción, procedemos a externar nuestro criterio, de la siguiente manera:

No coincidimos con la demandante en cuanto a la supuesta infracción que produce el literal a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 1975, al artículo 19 de la Constitución Nacional, que consagra el Derecho a la Igualdad. Este principio constitucional, implica que no debe existir desigualdad entre los iguales, por ende, en situaciones idénticas se debe suministrar igual tratamiento a las personas que se encuentran en un mismo plano social, económico, político y cultural, por lo que no es dable establecer diferencias entre las personas que gozan de un mismo status. El Dr. Camilo Vásquez Turbay, en su obra *¿Derecho Constitucional?* expresa lo siguiente:

¿Los hombres socialmente son desiguales; pero según el principio comentado disponen de una igualdad de posibilidades; que permite que cualquier individuo se coloque en una posición determinada en la sociedad y que desde ella puede ejercer conductas sin discriminación frente a los demás asociados que se ubiquen en la misma posición. (VELÁSQUEZ TURBAY, Camilo. *Derecho Constitucional*. Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 1998. Pág. 309).

Por otro lado, debemos precisar que en reiterados pronunciamientos, vuestra Honorable Corporación de Justicia, ha expresado que este derecho constitucional ¿debe ser interpretado en el sentido de que nuestra Constitución sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando se conceden a título personal? (Sentencia de 19 de mayo de 1997). En consecuencia, en el caso subjúdice; la disposición legal, atacada como inconstitucional, no establece un fuero o privilegio de carácter personal, ya que la edad de 25 años que se exige para ser miembro de la Junta de Conciliación y Decisión, es un requisito legal, que se impone en atención a la necesidad de contar con un profesional idóneo y con mayor experiencia laboral a la que pueda poseer una persona de 18 años. Consideramos que la decisión adoptada por el legislador, y que se traduce en el requisito de la edad de los 25 años para ser representante de los trabajadores o de los empleadores en la Junta de Conciliación y Decisión, se fundamenta en que la edad de los dieciocho años no representa, per se, una garantía para el desempeño de las funciones en el ámbito laboral. El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, al referirse al término de madurez, dice lo siguiente: ¿En acepciones metafóricas, la edad del hombre en que se combinan la plenitud de las energías corporales y su máxima capacidad intelectual, que suele fluctuar entre los 20 y los 50 años. Antes de tal tiempo, la vehemencia predomina sobre la reflexión; luego la experiencia ha de suplir la decadente vitalidad? (CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo V, pág. 254).

Por tanto, el Derecho a la Igualdad no se infringe con el acápite a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 1975, ya que el requisito de la edad, se establece como una ficción jurídica

encaminada a fijar parámetros mínimos que establezcan la idoneidad de quien ha de desempeñarse ante la Junta de Conciliación y Decisión de la Jurisdicción Especial de Trabajo.

En cuanto a la supuesta infracción de los artículos 60 y 75 del Estatuto Fundamental, no compartimos los argumentos del demandante, ya que estos artículos constitucionales, tienen carácter programático; la primera, enuncia el deber que tiene el Estado de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo, y la segunda, preceptúa las garantías mínimas que poseen los trabajadores, sin excluir otros, que puedan ser creados y desarrollados por Ley. En consecuencia, no se produce la alegada violación del literal a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 1975 al texto constitucional citado.

Finalmente, en lo que respecta a la supuesta infracción a los artículos 125, 126 y 127 de la Constitución Política Nacional, que versan sobre el concepto de ciudadanía, disentimos de los argumentos de la recurrente, ya que estos principios tienen vigencia en cuanto a la posibilidad de una persona de acudir a realizar el sufragio; es la condición jurídica que el Estado le otorga a una persona que, cumplidos los dieciocho años de edad, interviene en el ejercicio político.

De acuerdo a la voluntad de nuestro Constituyente, una vez que se poseen los dieciocho años de edad, se adquiere la ciudadanía, y con ello el ejercicio de todos los derechos políticos; sin embargo, consideramos que esta condición jurídica, no habilita a la persona para desempeñarse, ya sea como representante de los trabajadores o representante de los empleadores, ante la Junta de Conciliación y Decisión dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo, toda vez que el requisito de la edad de los 25 años, que dispone la ley atacada como inconstitucional, se da con la finalidad de quien ocupe dicho cargo posea cierto grado de madurez física y psicológica, que observe plenitud en su capacidad física y mental, aspectos importantes que a la edad de los dieciocho años de edad representan difícil determinar y que se encuentran íntimamente ligados a las funciones que han de ejercerse como miembro de la Junta de Conciliación y Decisión.

Con respecto al concepto de ciudadanía, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 16 de marzo de 1995, dictaminó lo siguiente:

¿... esta Corporación considera imprescindible, para discernir la problemática que nos ocupa el detenernos por un momento en el concepto de ciudadanía contemplado en los artículos 125, 126, 129 y 131 de la Constitución Nacional. A la luz de estas normas constitucionales son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de 18 de años, sin distinción de sexo. Igualmente, los derechos políticos y la capacidad de ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción se reservan a los ciudadanos panameños. Por otro lado, señalan estas normas que el sufragio, que al igual que la ciudadanía constituye un derecho político, también es un deber de todos los ciudadanos. Aunado a lo anterior, nuestra Constitución Nacional establece que el voto es libre, igual, universal, secreto y directo. De modo que, interpretando todas estas normas de manera unitaria, podemos afirmar que el voto de todos y cada uno de los ciudadanos panameños tiene el mismo valor y, paralelamente, que todos los ciudadanos tenemos igual derecho a ser elegidos para cargos públicos de elección popular siempre y cuando se reúnan las condiciones exigidas en la Ley y la Constitución Política¿ (Las negrillas son nuestras). (Registro Judicial de marzo de 1995, pág. 129).

Por lo expuesto, consideramos que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada, toda vez que el acápite a, del artículo 4 de la Ley N°7 de 25 de febrero de 1975, no conculca los artículos 19, 60, 75, 125, 126 y 127, y ningún otro precepto de

nuestra Constitución Política, y así lo solicitamos, respetuosamente, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sea declarado en su debida oportunidad.  
Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General