

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO LXXXVII

PANAMA, R. DE P., JUEVES 23 DE AGOSTO DE 1990

Nº 21.607

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Fallo del 25 de mayo de 1990

AVISOS Y EDICTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EL MAGISTRADO ARTEMIO ACEVEDO del Tribunal Superior de Trabajo consulta la INCONSTITUCIONALIDAD del PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 343 de la Ley 67 de 1947, vigente por mandato del numeral 7 del ARTICULO 1046 del Código de Trabajo.

Ponente: Magdo. CARLOS LUCAS LOPEZ

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veinticinco -25 de mayo de mil novecientos noventa -1990-

VISTOS:

El Magistrado ARTEMIO ACEVEDO C., del Tribunal Superior de Trabajo, ha remitido Nota a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia fundado en lo que estatuye el inciso 2º del numeral 1º del artículo 203 de la Constitución Nacional, en relación a una queja que se ha presentado en su Despacho contra el Juez Segundo de Trabajo de la Tercera Sección, con sede en Puerto Armuelles, sometiendo la advertencia de inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 343 de la Ley 67 de 1947.

El Procurador de la Administración, a quien le tocó dictar la vista correspondiente, considera que la petición adolece, en primer término, de defectos formales, porque considera que la consulta, a través de esta queja, no encuadra en lo dispuesto en el inciso 2º del ordinal 1º del artículo 203 de la Constitución Nacional. Reafirma lo anterior en lo dispuesto en el Artículo 63 de la Ley 46 de 1956, que reglamenta las consultas de inconstitucionalidad (artículo 2548 del Código Judicial vigente).

Termina exponiendo el señor Procurador de la Administración, que en consecuencia, la consulta bajo estudio no se puede tramitar porque una queja interpuesta contra un juez laboral no da lugar a un proceso subsumible en dichas normas, y, con mayor razón, cuando la mencionada queja no es de competencia de los Magistrados del Tribunal Supe-

rior de Trabajo, sino de las otras autoridades el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

A parte de todo lo anterior, también el Señor Procurador hace señalamientos para el caso de que la Corfe entre a conocer el fondo de la materia. Al respecto sostiene que la petición del Magistrado Acevedo no encuadra con lo que estatuye el último inciso del ordinal 1º del artículo 203 del texto constitucional, porque considera que la norma acusada de inconstitucionalidad "no es aplicable al caso" (foja 7).

Esta Corporación considera pertinente hacer ciertas observaciones a las opiniones expresadas por el señor Procurador de la Administración.

El señor Procurador dice que el proceso de queja citado en la consulta no es de competencia de los Tribunales Superiores de Trabajo, con lo cual pretende demostrar que el Magistrado que elevó la consulta ni siquiera debió conocer del caso.

Sin embargo, es necesario tener claro que el Magistrado Acevedo ha elevado la consulta sobre el artículo 343 de la Ley 67 de 1947, que es precisamente el que establece la competencia sobre los procesos disciplinarios iniciados contra Jueces de Trabajo, ya que, como él dice: son "...frecuentes (las) QUEJAS que se interponen contra los Jueces Seccionales de Trabajo....." (foja 2). es decir, que el Magistrado Acevedo, como autoridad jurisdiccional ante la cual de hecho, se están dirigiendo las quejas mencionadas, le solicita a la Corte que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de un artículo que, a través de su práctica de juzgador, ha considerado violatorio de la Constitución.

En nuestro criterio, si interpretamos en forma estricta el artículo 343 de la Ley 67 de 1947, el Magistrado Acevedo ni siquiera debió entrar en conocimiento de la queja mencionada, sino que debió declinar en favor del Ministerio de Trabajo. No obstante, si entendemos que el espíritu del nuevo proceso judicial pana-

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903

REINALDO GUTIERREZ VALDES

DIRECTOR

OFICINA

Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe, Ciudad de Panamá

Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
Panamá 1, República de Panamá

**LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES**

NUMERO SUELTO: B/. 0.25

MARGARITA CEDEÑO B.

SUBDIRECTORA

Dirección General de Ingresos

IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES

Mínimo 6 meses en la República: B/.18.00

Un año en la República B/.36.00

En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo

Un año en el exterior B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

meno es reducir los formalismos, no podemos más que afirmar que en la actuación del Magistrado Acevedo lo que existe es una intención de buena fe, mediante la cual aspira llamar la atención sobre una norma según él inconstitucional, la cual tiene que estar manejando frecuentemente en el ejercicio de su labor de administrador de justicia.

Los defensores de los formalismos dirán que es necesario la interposición de una acción de Inconstitucionalidad, que es autónoma por excelencia. Sin embargo, ante esta afirmación se impone el deber supremo de esta Corporación en materia constitucional: proteger la Constitución Nacional, evitando la violación de sus preceptos, desde el momento en que esas violaciones sean percibidas.

En este sentido, el constitucionalismo panameño Dr. Carlos Bolívar Pedreshi afirma: "..... el control de la constitucionalidad en Panamá, supone un estilo especial de control, cuya característica básica estriba en que desarrolla en sus últimas consecuencias el principio de la subordinación de la normatividad ordinaria a la normatividad fundamental o constitucional.". (PEDESCHI, Carlos Bolívar. El Control de la Constitucionalidad en Panamá. Ediciones Fábrega, López, Pedreshi y Galindo, 1965. Introducción) (El subrayado es nuestro).

Por lo tanto, el hecho de que el artículo 343 de la Ley 67 de 1947 establezca, en principio, que el Tribunal Superior de Trabajo no debe conocer de los procesos que se levanten a los Jueces de Trabajo "por mala conducta", no impide a esta Corte Suprema pronunciarse sobre el fondo de la consulta de inconstitucionalidad elevada ante esta Corporación por el Magistrado Acevedo del Tribunal Superior de Trabajo, quien conoció del proceso disciplinario de "queja" en contra del Juez Segundo de Trabajo de la Tercera Sección, con sede en Puerto Armuelles.

Todavía, refiriéndose a los aspectos formales, el señor Procurador de la Administración sostiene que la "queja" no es un proceso "subsuscitable en dichas normas", refiriéndose al artículo 203 (numeral 1º, segundo inciso de la constitución) y al artículo 63 de la Ley 46 de 1956 (Artículo 2548 del Código Judicial vigente). Con esto trata de demostrar que el mencionado artículo 343 de la Ley 67 de 1947, no es una norma "aplicable al caso", es decir, que no puede ser aplicada al proceso de "queja". De ser esto correcto, la consulta no debe ser admitida porque ha sido criterio jurisprudencial de esta Corte que la norma acusada de inconstitucional debe ser "aplicable al caso" dentro del cual se produce la consulta.

Sin embargo, no vemos la razón por la cual el mencionado artículo no sea "aplicable al caso." El mismo señor Procurador de la Administración sostienen que el artículo 343 de la Ley 67 de 1947 "regula la forma y competencia para investigar las faltas disciplinarias en las que incurran los Jueces de Trabajo" (foja 7, final) (el subrayado es nuestro). Y, como se hace evidente, el mencionado proceso de "queja", que se basa en el artículo 41 de la Constitución, es eminentemente un proceso disciplinario. De allí que existe una vinculación directa entre el proceso disciplinario de "queja" en material laboral, y la norma que dentro de la legislación laboral "regula la forma y competencia para investigar las faltas disciplinarias en las que incurran los Jueces de Trabajo".

El señor Procurador también argumenta que el Magistrado que elevó la consulta no "explica el concepto en que ha sido violado este precepto" refiriéndose el artículo 199 de la Constitución. Sin embargo, esta Corporación considera que el Magistrado Acevedo sí ha expresado su concepto respecto a la violación por él alegada. En la nota a través de la cual se elevó esta consulta, señor Magistrado afirma:

"Resulta evidente por diversas consideraciones, que siendo como en efecto son los Tribunales de Trabajo, de naturaleza típicamente Jurisdiccional (artículo 1º de la Ley 1 de 1959); y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, una Institución de tipo Administrativo y Gubernamental, no tiene éste por qué ser inmiscuido en la solución de problemas típicamente ajenos al ámbito de sus actividades.

Se da en este caso, incluso, la situación de que esta norma alude, a que la Resolución que dicho Ministerio dicte dilucidando el caso, resulta recurrible ante el TRIBUNAL de lo CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, que ya no existe, por lo que su mención constituye al menos un anacronismo ostensible, no obstante que las que fueron sus funciones se subsumen hoy en la Sala Tercera de esa augusta Corporación. Todo lo cual, por pugnar obviamente con el artículo 199 de la carta fundamental, requiere del pronunciamiento solicitado. (El subrayado es nuestro).

Como se observa, el Magistrado Acevedo señala que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, como entidad Administrativa y Gubernamental, no tiene que intervenir en actividades de naturaleza jurisdiccional. A nuestro parecer, esta afirmación, puesta en contraste con lo que dispone el artículo 199 de la constitución, es suficiente exposición del concepto en que se considera violado el mencionado artículo constitucional. Una lógica elemental aplicada al caso nos hace concluir que al parecer del Magistrado Acevedo, el hecho de permitir la intervención de un ente administrativo, como lo es el Ministerio de Trabajo, en asuntos de naturaleza jurisdiccional, pugna con el artículo 199 de la Constitución, porque esta norma no incluye a los entes administrativos dentro del Organo Judicial.

Agotadas las consideraciones referentes a las opiniones vertidas por el señor Procurador de la Administración en cuanto a los aspectos formales de la presente consulta, esta Corporación pasa a resolver en el fondo.

El Magistrado que elevó la consulta considera que el inciso final del artículo 343 de la Ley 67 de 1947 es inconstitucional. El mencionado artículo establece:

ARTICULO 343: Los Jueces de Trabajo no serán depuestos ni suspendidos en el ejercicio de sus cargos, sino por incompetencia para el desempeño de sus labores o por mala conducta. La comprobación, en uno u otro caso, se hará mediante procedimiento sumario ante el ministerio del ramo y la resolución que se dicte es recurrible ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo." (El subrayado nuestro).

El Magistrado Acevedo menciona como norma violada el artículo 199 de la Constitución, el cual preceptúa:

"ARTICULO 199: El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca."

A nuestro entender, y como ya ha sido mencionado, el Magistrado Acevedo considera que el artículo 199 de la Constitución ha sido violado por el último inciso -artículo 343 de la Ley 67 de 1947, debido a que éste autoriza a un ente administrativo (Ministerio de Trabajo) para que interfiera en la labor de una autoridad Jurisdiccional (Tribunales y Jueces Laborales). En este sentido, coincidimos con el señor Procurador de la Administración cuando en su vista sostiene (foja 7):

".....opinamos que no existe ninguna incongruencia o pugna entre la norma legal acusada y la norma fundamental citada y es que no encontramos conflicto alguno entre el artículo 199 de la Constitución y el 343 de la Ley en referencia, porque ambos regulan materias diferentes. El primero se limita a señalar cómo está formado el Órgano Judicial mientras que el segundo regula la forma y competencia para investigar las faltas disciplinarias en las que incurran los jueces de trabajo."

Ahora bien, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley 46 de 1956, (2557 del Código Judicial vigente) esta Corporación considera pertinente estudiar la disposición tachada de inconstitucional a la luz del artículo 207 de la Constitución Nacional, el cual establece:

"ARTICULO 207: Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sujetos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos." (El subrayado es nuestro).

En el criterio del Pleno, el artículo 343 de la Ley 67 de 1947, en su inciso final, representa un atentado contra la independencia judicial de los Jueces de Trabajo, y por consiguiente está en pugna con el artículo 207 de la Constitución Nacional.

Hemos llegado a esta conclusión, previas las siguientes consideraciones:

I.- Se hace evidente que, según el citado artículos 207 de la Constitución, los funcionarios públicos que administran justicia, esto es, principalmente los Jueces y Magistrados, no deben estar sujetos a ningún tipo de in-

fluencia o condicionamiento que pueda afectar la imparcialidad que debe reinar en sus decisiones.

Una vez emitidas las resoluciones por parte de los Jueces y Magistrados, estas podrán ser recurridas ante sus superiores jerárquicos, quedando los tribunales inferiores en la obligación de acatar y cumplir las de sus superiores jerárquicos, que entrañen revocación o reforma de las que aquellos dictaron. No obstante, el obedecer la decisión de un superior jerárquico que modifique o anule la que tomó inicialmente un Juez o Magistrado, no implica que ese funcionario esté perdiendo independencia. Esto es así, porque para revocar o alterar de alguna manera las decisiones de un Tribunal de inferior jerarquía, los superiores tienen que someterse a la normativa procesal que garantiza el debido proceso. Además, la revisión por parte del superior se hace con el objetivo claro de lograr la mejor protección de los derechos de los asociados, mediante el mecanismo procesal rectificador de la doble instancia.

Ahora bien, la posibilidad de alteración de la decisión inicial que tiene el superior jerárquico, no implica de ninguna manera que este superior intervenga en la decisión de primera instancia. Aunque posteriormente tenga que acatar un criterio distinto al suyo, el Juez de primera instancia debe adoptar su resolución en total independencia del resto de la judicatura y, con mayor razón, sin influencias de ningún funcionario público ajeno a la administración de justicia.

II.- Los procesos de queja que se fundamentan en el artículo 41 de la Constitución Nacional, son eminentemente procesos de carácter disciplinario y, como tales, deben surtirse ante el superior jerárquico del funcionario sobre el cual recae la queja.

Para ampliar más sobre este punto, veamos lo que establece el artículo primero de la Ley 15, del 28 de enero de 1957, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución de 1946, que equivale al artículo 41 de la Constitución vigente:

"ARTICULO 1º: El funcionario ante quien se presente por escrito, una petición, consulta o queja, deberá resolverla dentro del término de treinta días y en caso de hacerlo incurrirá en pena de multa de diez a cien balboas, por la primera vez; en el doble por cada reincidencia y con la pérdida del empleo si reincidiere por más de tres veces.

PARAGRAFO: La multa será impuesta por el funcionario o corporación que haya hecho el respectivo nombramiento.

Si se tratare de empleados de instituciones autónomas o semiautónomas, la sanción la impondrá la respectiva Junta Directiva y la descartará del sueldo del funcionario multado la Contraloría General cuando se trate de empleados nacionales, y los Tesoreros Municipales cuando sea el caso de empleados de los Municipios.

En el caso de destitución, ésta la decretará el funcionario o corporación que haya hecho el nombramiento. (Los subrayados son nuestros).

Como puede entenderse de la lectura cuidadosa de la norma citada, existe una intención clara de que los asuntos relativos a las quejas sean decididos por los funcionarios que hayan hecho los nombramientos respectivos, los cuales son generalmente los superiores jerárquicos. Además, existen innumerables precedentes jurisprudenciales en los que se deja establecido que los procesos de queja se tramitan ante el superior jerárquico.

III.- Esta corporación considera que la potestad que le confiere la norma comentada al Ministerio de Trabajo, para destituir o suspender a un Juez de Trabajo por razón de una queja en la cual se le acuse de mala conducta, implica una violación de la independencia judicial consagrada en el artículo 207 de la Constitución tal como implícitamente lo ha reconocido esta superioridad en reciente fallo en virtud del cual se decretó la inconstitucionalidad del literal -k- del artículo 9 del Decreto de Gabinete 249, de 16 de julio de 1970 y dos párrafos del artículo 349 de la Ley 67 de 1947, reformado por el artículo 2 de la Ley 40, de 1º de agosto de 1975; por considerar que lo Magistrados del Tribunal Superior de Trabajo realizan una función jurisdiccional que los sustrae de la órbita del Órgano Ejecutivo y los ubica en la del Órgano Judicial.

En efecto, en la sentencia dictada el cinco (5) de abril de mil novecientos noventa (1990), por el Pleno de esta Corporación, puede leerse lo siguiente:

"Por ello estima la Corte que el acápite -k- del artículo 9, del Decreto de Gabinete N° 249, de 16 de julio de 1970, orgánico del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, al conferir al Ministerio de Trabajo la potestad de proponer al presidente de la República Ternas para que nombre a los Magistrados del Tribunal Superior de Trabajo, es violatorio del artículo 206 de la Constitución Nacional, y también adolecen

de igual vicio de inconstitucionalidad los párrafos del artículo 349 de la Ley 67 de 1947, reformado por el artículo 2 de la Ley 40 de 18 de agosto de 1975, en cuanto estos disponen la forma cómo son nombrados los Magistrados del Tribunal Superior de Trabajo y sus Suplentes, y a quien corresponde hace tales nombramientos.

De consiguiente, es evidente que, en este caso de la inconstitucionalidad demandada, las acusadas normas de derecho, tal cual lo sostienen los demandantes, propician una injerencia directa del Órgano Ejecutivo en el Órgano Judicial, al disponer que los nombramientos de los servidores públicos de la Jurisdicción Especial del Trabajo, a que ellas aluden, son nombrados por el Presidente de la República, mediante ternas presentadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Esa situación, por lo demás, vulnera el principio receptado (sic) en el artículo 2 de la Constitución Nacional, y, de igual forma, el de la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, establecido por el artículo 207 de la misma Carta Política, pues, en fin de cuenta, estos servidores públicos, también imparten justicia y forman parte de la Administración de Justicia.

Además, si el deseo o la voluntad del poder constituyente hubiese sido el de conceder esa potestad al Órgano Ejecutivo, y no al Judicial, como rezan las normas legales impugnadas de inconstitucionales, así lo hubiera dejado expresamente consignado en el propio texto de la Constitución, como ocurre, por ejemplo, con los nombramientos, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, quienes son nombrados por el "Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo", por mandato expreso de la Constitución Nacional.

Finalmente, estímase necesario dejar sentado que, en cuanto a los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Trabajo, de esta Jurisdicción Especial a que alude el artículo 349 de la ley 67 de 1947, reformado por el artículo 2 de la Ley 40 de 1º de agosto de 1975, sus nombramientos corresponden al Órgano Judicial, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política de la República, y, de no ser así, como en el caso de las normas de derecho acusadas, constitucional."

(Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por CESAR GUEVARA QUINTERO, MANUEL CUPAS FERNANDEZ, JOSE ALBERTO ALVAREZ y LORENZO MARQUINES BOLANOS, contra el acápite -k- del artículo 9 del Decreto 249 de

16 de julio de 1969 y el Artículo 349 de la Ley 67 de 1947).

Vale la pena agregar, que la intervención del Ministerio de Trabajo en asuntos propios de la Jurisdicción Especial de Trabajo, como es el caso de la norma impugnada en lo pertinente al proceso de queja, representa un perjuicio para el correcto e independiente ejercicio de su función por los Jueces de Trabajo, ya que cada uno ha de sentirse en alguna manera condicionado a la opinión que de él tenga, una autoridad de carácter administrativo y que, por lo tanto, es mucho más susceptible a las influencias políticas circunstanciales.

IV.- En vista del carácter disciplinario del proceso de queja, y tomando en cuenta que el Tribunal Superior de Trabajo nombra a los Jueces Seccionales de Trabajos esta Corporación, es de la opinión de que al mencionado Tribunal Superior de Trabajo, ubicado ya bajo la órbita del Órgano Judicial en virtud de la decisión constitucional comentada, le debe corresponder el conocimiento de los procesos de queja que se interpongan en contra de los Jueces Seccionales de Trabajo.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el inciso final de artículo 343 de la Ley 67 de 1947. En vista de lo cual, el mencionado artículo quedará así:

"ARTICULO 343: Los Jueces de Trabajo no serán depuestos ni suspendidos en el ejercicio de sus cargos, sino por incompetencia para el desempeño de sus labores o por mala conducta."

Cópíese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

CARLOS LUCAS LOPEZ T.

RODRIGO MOLINA A.

CESAR A. QUINTERO

FABIAN A. ECHEVERS

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

EDGARDO MOLINO MOLA

RAUL TRUJILLO MIRANDA

JOSE MANUEL FAUNDES

ARTURO HOYO

CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original.

Panamá, 6 de junio de 1990

Carlos. H. Cuestas G.

Secretario General

Corte Suprema de Justicia