

la Constitucionalidad del Fuero Sindical

flor H. E. RICORD

Explicación inicial. El tema de esta exposición obedece a la inesperada circunstancia de que tras doce años de vigencia del Código de Trabajo, se ha promovido ante la Corte Suprema de Justicia el debate jurídico sobre la constitucionalidad de su artículo 307, en el que se consagra el llamado fuero sindical. La dilucidación jurídica de este problema brinda la oportunidad de incidir sobre algunos aspectos fundamentales de la acción jurisdiccional que podríamos denominar acción de inconstitucionalidad, así como sobre la cuestión específica del fuero sindical. Y esta doble incursión en una limitada parcela del Derecho, nos permitirá, al estímulo fecundo de la misión universitaria, que exige ciencia, vale decir honestidad y profundidad, apartarnos decididamente de una confrontación superficial del tema escogido, como la quisieran los juristas prácticos, tengan o no diploma, para contribuir a rescatar en nuestro medio la verdad perdida de que el Derecho, y aún el Derecho Positivo, es algo más, mucho más que la letra escrita. En efecto, las instituciones jurídicas nacionales no son originalmente nuestras; se han plasmado en otros países, como resultado de una producción jurídica de larga data, y por no haber sido aplicadas e interpretadas, entre nosotros de acuerdo con su prístino significado, han llegado a ser desnaturalizadas y tergiversadas, muchas veces en su esencia, lo que ha propiciado el incremento, también desde el campo del Derecho, de la gruesa capa de insuficiencias y desconocimientos en que se estancan las soluciones de los problemas nacionales.

La juridicidad constitucional en el Estado de Derecho. - Para acercarnos al logro del objetivo que nos hemos tra-

zado, precisa aclarar inicialmente que el Estado de De-

recho Constitucional, que es la forma política en que culmina el estado liberal burgués, descansa sobre un orden jurídico que ha colocado en su cúspide la norma constitucional, como pauta de máximo valor, y a la que están subordinadas todas las otras normas jurídicas, que válidamente no pueden vulnerarla, ni en su texto ni en su sentido. A este cenit de evolución ha llegado el constitucionalismo moderno, desde la Carta Magna promulgada por Enrique III, en 1225, pasando por el Bill de Derechos, de Guillermo y María, de 1689; por la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, en 1788; y por la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789.

Cuando en 1689, el Parlamento inglés obligaba a la Corona a aceptar el Bill de Derechos, quedó firmemente liquidado el absolutismo monárquico, el que hubo de so-meterse a numerosos preceptos fundamentales, como el

de la ilegalidad de la suspensión de leyes o su ejecución por parte de la autoridad real; el de la cobranza de impuestos por autorización del Parlamento; el de la libertad de palabra y discusión de los actos parlamentarios, sin sometimiento a Tribunal alguno, etc. El poder real quedaba sujeto al Bill de Derechos. Un siglo después, en 1789, la famosa y conocida Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, estableció una serie de garantías individuales, que se reputaban inviolables, consignándose en su artículo 16, el principio siguiente: "La sociedad en que no estén afianzados los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución".

Se inicia entonces, en la segunda mitad del siglo XVIII, con la Constitución Norteamericana y con las Constituciones Francesas, la era franca del constitucionalismo, porque se recogen en Leyes especiales y reconocidas como invulnerables ciertos derechos del hombre y las pautas de la organización del Estado, que es lo que contiene, básicamente, una Constitución. Y si en un comienzo las Leyes constitucionales tuvieron por objeto someter a la autoridad real, las Constituciones de fines del XVIII supeditaron a toda autoridad, fuese ejecutiva, parlamentaria o judicial, sometiéndola a los preceptos de sus artículos. El principio absolutista de la soberanía del rey, lo decimos con una frase más gráfica que jurídica, fue su-

plantado por el principio rígido de la soberanía de la constitución.

Es así cómo el estado actual se estructura en la forma de un estado de Derecho Constitucional; y es así cómo la Constitución adquiere la categoría eminente de Super-Ley. Por lo mismo, jurídicamente es inaceptable, dentro del Estado de Derecho Constitucional, la existencia de una autoridad que no emane de la Constitución, así como también es jurídicamente inaceptable un mandato de cualquier autoridad, sea de la índole o del rango que fuese, contrario a las normas preeminentes de esa Constitución. Es el orden jurídico que las mismas Constituciones sancionan en varios de sus artículos.

Para limitarnos al caso de la Constitución panameña, diremos que la cláusula reformatoria de la misma, contenida en el artículo 252, es uno de los pilares de su rigidez y de su carácter formal de Super-Ley. Válidamente no es posible reformar la Constitución, sino mediante el procedimiento y con los requisitos que este artículo exige. De otra parte, el artículo 252 preceptúa que "Quedan derogadas todas las Leyes que sean contrarias a esta Constitución", agregando que "todas las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones vigentes al promulgarse esta Constitución, continuarán en vigor en cuanto no se opongan a ella ni a las leyes que en lo futuro se dicten". Citamos textualmente esta norma, para destacar el hecho de que las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones, tienen que subordinarse a las reglas de la Constitución, so pena de invalidez. Y por último, en el artículo 121, se dispone que "es prohibido a la Asamblea Nacional: 1° Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución".

Podemos llegar a la conclusión de que en el Estado de Derecho Constitucional, no es legítimo ningún acto de autoridad, sea Ley, Decreto, Sentencia, Reglamento, Disposición u Orden cualquiera, que vulnere la Constitución, ya sea en su texto, ya sea en su espíritu, como expresamente lo preceptúa nuestra Carta Magna. Y si tan expresa y categóricamente la Constitución nulifica los actos de Derecho Público que se le opongan, cabe preguntarnos si un acto perteneciente enteramente al Derecho privado, sea ese acto individual o multilateral, tiene algún valor jurídico, en caso de ser contrario a la Consti-

tución? Sin extendernos en el enfoque de este asunto, observaremos que conforme al artículo 20 de nuestra Constitución, los particulares son responsables "por infracción de la Constitución", y que según el artículo 70. en el caso específico de los trabajadores, son nulas las cláusulas de los contratos que impliquen renuncia de los derechos obreros, inclusive los derechos obreros constitucionales. Todo lo cual nos permite aseverar que tampoco el orden jurídico constitucional acepta los actos de particulares que infrinjan la Carta Magna. Este orden jurídico fundado en la Constitución, se nos presenta, pues, como un ámbito totalmente cerrado a la infracción de ella, lo que establece una dominante juridicidad constitucional, como base del Estado de Derecho.

La tutela jurisdiccional **de la Constitucionalidad.** Era natural que al irse perfilando la primacía jurídica de la Constitución, fuese surgiendo también la necesidad de que alguna instancia decidiera sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto determinado, ya que las autoridades ordinarias de un Estado, por ser múltiples, bien podrían estar en conflicto sobre la constitucionalidad de ese acto, generando con ello una situación de caos jurídico, ajena al orden constitucional establecido. Y ya el Abate Sieyes, en los años de la Revolución Francesa, proponía la creación de un Jurado o Magistratura constitucional. Sin embargo, el problema se encontraba, en aquellos años, todavía en su estado larvario y sólo fue resuelto en época posterior, cuando el incesante comercio de la vida jurídica destacó su importancia, y la necesidad inmediata de darle solución.

Es sabido que la doctrina constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, desde los primeros años de fundada la Unión, reconocía el control de la constitucionalidad de las leyes por el poder judicial. Esta doctrina fue confirmada en 1803, de modo definitivo, por el Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Juez Marshall, quien la defendió con los siguientes argumentos: "La constitución federal no confiere en términos expresos este poder a los tribunales, por lo cual los adversarios de esta doctrina declaran que él es una usurpación federal. Pero sí declara que la constitución será la ley suprema del país, y claro está que no podría serlo si la legislatura pudiese violarla impunemente y si ella se convirtiera en última instancia en juez de sus propios pode-

re "Es un principio fundamental de nuestro derecho público que los poderes de los legisladores sean definidos y limitados por las disposiciones de la constitución escrita. La constitución es la ley suprema, es la ley del pueblo, mientras que una ley de la legislatura es idéntica al mandato que un agente recibe de su mandante: si la legislatura se excede de los límites del poder que ha recibido del pueblo, que habla por el órgano de la constitución, su ley no es más obligatoria que el acto de un agente que se excede en su mandato. De nada serviría el trazar los límites del poder legislativo si no hubiese un medio para obligarlo a que los respetase. En resumen: la distinción de un gobierno de poder limitado y un gobierno de poder ilimitado carecería de sentido si el órgano limitado fuese juez de los límites que le han sido asignados. Según lo ha observado Lord Bryce, el poder judicial era la sola autoridad que podía, a justo título, ser juez de esta ocurrencia. Los americanos estiman -concluye Marshall - que el poder judicial es el órgano natural y lógico para pronunciar un juicio sobre la constitucionalidad de los actos legislativos".

Pasada la guerra mundial iniciada el año 14, el movimiento constitucional europeo recoge en diversas formas la esencia de esta doctrina, aunque ya Colombia, desde 1910, a propuesta del doctor Nicolás Esguerra, había establecido en el artículo 149 de su Constitución, la competencia jurisdiccional para el control de la constitucionalidad, al conferirle a la Corte Suprema de Justicia la atribución de pronunciarse "sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales", según la acertada fórmula de Esguerra. Con fraseología menos notoria, aunque con una gran virtualidad en sus efectos jurídicos, el Constituyente mexicano de 1917 introdujo el juicio de amparo, que también incluye la "constitucionalidad de los actos" de las autoridades públicas, extendiéndose la protección por inconstitucionalidad hasta las sentencias de los tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia.

Pero volvamos a las Constituciones europeas de la primera postguerra. Rumania e Irlanda establecieron un control constitucional en manos de los jueces ordinarios; Checoeslovaquia, Alemania, Austria y España se decidieron por la creación de un tribunal especial que ejerza dicho control. Pero hay Estados que, como Francia en la segun-

da postguerra, todavía mantienen el viejo sistema de la preponderancia parlamentaria, conforme al cual la Asam-lea es la que decide si una ley es o no constitucional,

debiendo los tribunales aplicar la ley, sin remitir a cuestión alguna su constitucionalidad.

Hay que anotar, desde luego, que la mayor parte de los países organizados de acuerdo con la estructura del Estado liberal burgués, se han acogido al sistema jurisdiccional del control de la constitucionalidad, y que muchos de ellos otorgan a la Corte Suprema de Justicia la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los actos emanados de cualquier autoridad pública. Como la primacía jurídica de la Constitución obliga a instituir, lo hemos expuesto en párrafos anteriores, el principio de una competencia y un órgano para garantizar la conformidad de los actos de todas las autoridades públicas con respecto a la Ley fundamental o Constitución. Y a este control jurisdiccional no debe escapar ninguna autoridad, por alta que sea, dentro del Estado de Derecho Constitucional.

Nuestro país, en las reformas constitucionales de 1941 y 1946, se decidió por un amplísimo control constitucional ejercida por la Corte Suprema de Justicia, a la que se confía expresamente "La guarda de la integridad de la Constitución", reconociéndole, entre otras facultades, la de decidir "sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que impugnase ante ella cualquier persona". En este lugar debemos lamentarnos de que siendo el control de la constitucionalidad una institución de tan lejanos orígenes; habiéndose seguido en escala universal varios sistemas para su ejercicio, y estando vigente este control en Panamá desde hace veinte años, dando lugar a una jurisprudencia de volumen apreciable, suframos todavía la ominosa ausencia de una tesis o de una obra de envergadura sobre este control, que es uno de los pilares del sistema jurídico constitucional, y el cual ofrece la, ocasión de sugestivas y honradas disquisiciones, como problema de la Ciencia del Derecho.

El problema formal que plantea la cuestión de inconstitucionalidad.-Cuando los funcionarios judiciales competentes deben decidir si tal o cual acto de autoridad pública es constitucional o inconstitucional, se hallan colocados frente a un dilema jurídico que les demanda ±res

confrontaciones ineludibles: a) la relativa al significado de la norma o normas constitucionales de superior aplicación en la materia; b) la que se refiere al alcance de la norma o acto de inferior validez jurídica frente a la Constitución, y c) la relación de antinomia, de contradicción, de incongruencia, de violación, entre la norma constitucional superior, y el acto inferior, o por el contrario, la relación de correspondencia y armonía entre una y otro.

Y es obvio que estas tres operaciones jurídicas no deben cumplirse superficial y ligeramente. En primer lugar, ni la Constitución ni la Ley son simples escritos que sólo dicen lo que una mente ordinaria y sin conocimientos técnicos sobre el Derecho puede entender. Ya hemos visto que según el artículo 121 de nuestra Carta de 1946, "es prohibido a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución". Y el artículo 167 establece que la inconstitucionalidad puede deberse a "razones de fondo o de forma". Ese espíritu y ese fondo que la misma Carta menciona, como algo diverso pero no distinto del texto constitucional, -es el alcance, el significado íntimo, es el objetivo, la finalidad profunda de cada una de las normas de la Constitución, así como de todo su conjunto. Porque la Constitución no es un conjunto de preceptos jurídicos abstractos de superior rango; es la organización básica de un conglomerado humano, que lleva en su seno grandes conflictos de clases, grandes problemas colectivos, grandes aspiraciones; una Constitución es, por encima y por debajo del Derecho, como lo quería Woodrow Wilson, "un vehículo de vida". Y el intérprete de ella debe profundizarla, en su texto y en su espíritu; debe conocer la historia de las instituciones constitucionales; debe tener ideas científicas sobre los problemas sociales que la constitución trata de resolver, tanto en lo que se refiere a la estructura del Estado, como a los derechos y deberes de los individuos y de los grupos humanos. Sin embargo, una jurisprudencia empírica se aferra todavía a la interpretación literal de la norma de Derecho Positivo, rindiéndole tributo a la regla anacrónica -debería ser gramaticalmente legítimo este superlativo- que nuestro Código Civil recogió en su artículo 99, según el cual, "cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu". Mas las corrientes de la hermenéutica jurídica moderna han colocado en al-

to la verdad de que la norma de Derecho no es tan sólo el texto descarnado de la Ley, como si ésta concretara únicamente una fórmula o pauta abstracta, sino que la norma es también un instrumento para la convivencia humana, cambiante como ésta hacia metas de superación. El Derecho no es hoy el formalismo que los romanos de hace muchos siglos caracterizaban con aforismos como los de "dura lex, sed lex" y "fiat justitia et pereat mundos". La misma Constitución quiere que se indague su espíritu, su fondo, y por lo tanto, su interpretación legítima ha de ser el resultado de lo que pueda hallar en ella una gran cultura general aunada a una gran cultura jurídica.

Lo mismo cabe decir de la segunda confrontación que exige el problema de la constitucionalidad, porque es necesario medir también el alcance, el significado de la norma legal, o del acto de autoridad, de que se trate. La ley es compleja; las materias vertidas en leyes comprenden los más vastos y distintos campos del saber humano. Gravo-
sa tarea para el jurista, la de fijar hoy todo el sentido propio de una norma legal, encuadrada en un Código, o en una Ley más o menos extensa, cuyas instituciones tienen a veces una tradición jurídica de muchos siglos. Un artículo de la Ley no dice únicamente ^{lo que las palabras} de esa disposición aislada significan; ese artículo tiene un alcance que sólo se concreta tomando en cuenta el sistema dentro del cual se halla, y tomando en cuenta la historia de sus vicisitudes jurídicas. Quien pretenda determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, legal, debería saber interpretar ésta en toda su virtualidad.

Finalmente, es indispensable establecer las relaciones de contradicción o armonía, de violación o de congruencia, que guardan la norma constitucional y la norma legal o el acto de autoridad respectivo. Y aquí las exigencias son de carácter individual, porque en veces lo que es contradictorio para unos, no lo es para otros; lo que se presenta como violación, algunos pueden considerarlo como confirmación. Lo importante es que debe entenderse que el principio de la primacía del orden jurídico constitucional significa que no es válido el acto que infrinja, que viole, que vulnere, ya en su letra, ya en su espíritu, ese orden constitucional.

Hémos aquí; después de esta incursión por el panorama general de la juridicidad constitucional, frente a la cuestión específica de la constitucionalidad del fuero sindical, contemplado por el artículo 307 del Código de Trabajo, y al que se acusa de ser violatorio del artículo 21 de la Constitución Nacional. El problema nos obliga a investigar qué dice ese artículo 21 ? Qué dispone la Constitución sobre la materia respectiva ? Y también: Qué significa el artículo 307? Aboquémonos, pues, a estas precisiones.

El artículo 21 de la Constitución.-Leamos su texto. en lo fundamental: "Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley. No habrá fueros o privilegios personales ni distingos por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Para la inteligencia general de esta norma, conviene recordar que nuestra Carta de 1904 dispuso lo que sigue: "Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley. No habrá fueros ni privilegios personales". Y el artículo 11 de la Constitución Cubana de 1901, estableció que "todos los cubanos son iguales ante la Ley. La República no reconoce fueros ni privilegios personales". Tampoco debemos olvidar que aún la Constitución Cubana de 1940, al repetir esa fórmula, suprimió el último adjetivo, o sea la palabra "personales". Si se quiere la fórmula de una Constitución mucho más antigua que las citadas, diremos que el artículo 16 de la Constitución Argentina, de 1853, contiene la siguiente: "La Nación argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimientos; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza". Pero el antecedente más importante del precepto, tanto en las Constituciones mencionadas como en muchas otras del siglo pasado y de este siglo, fue el artículo 1° de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que es del tenor siguiente: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos; por tanto, las distinciones sociales no tienen más fundamento que la utilidad común".

En realidad, la fórmula constitucional que se examina establece el conocido principio de la igualdad civil. Todas las distinciones de castas y estamentos, tan en boga en la Edad Media, fueron suprimidas radicalmente por las Leyes revolucionarias francesas, de 1789 en adelante. Esas diversas categorías de grupos humanos en que

fue tan prolífica la sociedad feudal; los señores, los nobles, el clero, los siervos, los burgueses, fueron por el principio de la igualdad de todos los hombres ante la Ley. Y esa igualdad tan nítidamente decretada por, el artículo 1º de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fue reafirmada, enfatizada por otros textos constitucionales, con la declaración de que "no habrá fueros o privilegios personales". Lo que quería significar ese artículo 1º de la famosa enunciación de derechos en la Francia revolucionaria, al proclamar la igualdad de los hombres, era precisamente que quedaban sin ningún valor los fueros y los privilegios personales, aunque así no lo hubiera consignado expresamente. En el siglo pasado, las Constituciones repitieron la abolición de los fueros y de los privilegios. Qué eran éstos? En la sociedad de la Edad Media, el fuero y el privilegio tuvieron la gran fuerza de instituciones jurídicas fundamentales. Martínez Marina, olvidado historiador del Derecho Español, dice que la palabra "fuero" "muchas veces equivale a uso y costumbre, seguida y continuada por largo tiempo, sin oposición o contradicción de parte del príncipe o del magistrado", añadiendo que "otras, equivale a carta de privilegio, o instrumento de exención de gabelas, concesión de gracias, franquezas y libertades". En el Derecho Feudal, el fuero, que era concedido por el Rey, establecía un régimen jurídico especial para ciertos grupos de personas; y el privilegio era una concesión emanada del Rey, casi siempre económica, otorgada personalmente o a algunos grupos sociales.

Permítasenos citar dos ejemplos, para ilustrar el alcance de estas instituciones. En el Libro Primero, de la Novísima Recopilación de las Leyes de España, Título IX, la Ley 11, dispone lo que se copia: "Establecemos, que los dichos Concejos e Justicias no se entrometan de tomar ni ocupar la jurisdicción civil, que por uso y costumbre o privilegio pertenece a las Iglesias o Monasterios; y ' los Merinos, contra sus privilegios, si los tienen, no se entremetan en les tomar yantares, ni les impidan ni estorben de cobrar sus derechos é tributos; y mandamos que les sean guardadas las leyes que los Reyes nuestros progenitores dieron e hicieron, y otorgaron en favor de las Iglesias y Monasterios, Prelados, Clérigos y Religiosos, so las penas en ellas contenidas: é confirmamos y mandamos, que sean guardados a las dichas Iglesias y Monasterios,

Prelados, Clérigos y Religiosos todos los privilegios, franquezas, libertades y sentencias, fueros, usos y costumbres, mercedes y donaciones, según que las han y tienen".

A su turno, la *Ley VI*, del Título X, del Libro Primero, de la misma Recopilación, dice: "Porque en el sacro Concilio de Trento en el capítulo sexto de la ses. 23 está ordenado y dispuesto que los clérigos de corona y de las otras menores Ordenes no gocen del privilegio del fuero en las causas criminales, si no tuvieren beneficio eclesiástico". Y para mayor claridad, reproducimos en lo pertinente la *Ley I*, Título XI, del Libro III, de esa Recopilación, *Ley decretada por Felipe IV*: "He resuelto que de aquí en adelante los soldados de las Compañías de mi Guardia de a pie y de a caballo, vieja, negra y amarilla, tudisca y de archeros, que ahora son y por tiempo fueren, gocen del fuero militar en todas las causas criminales, conociendo en primera instancia de ellas, sus Capitanes". El fuero era, pues, un régimen de excepción, reconocido a los eclesiásticos, a los militares, a los nobles, etc.

Cuando el Estado moderno quiere suprimir las desigualdades humanas consagradas por el feudalismo tiene que abolir los fueros y los privilegios, esa gran cantera de beneficios personales que el Rey dispensaba a quienes estaban en los niveles más altos de la pirámide social. Y aún la Constitución Argentina, después de abolir los fueros personales, prohíbe los "títulos de nobleza", con lo que

acentúa más el valor histórico de la supresión de los fueros y los privilegios. En el Estado moderno la Ley tenía y tiene carácter general; es objetiva; el fuero y el privilegio son Leyes para personas o grupos exceptuados; son Leyes subjetivas. Declarar la igualdad del hombre ante la Ley, equivalía a erradicar los fueros y los privilegios.

En otras palabras, el desconocimiento de éstos, en las Constituciones del siglo pasado y del presente tiene un marcado sentido histórico, porque los primeros textos legales y constitucionales que suprimieron los fueros y los privilegios, sepultaron una parte del Derecho Feudal, proponiéndose también erradicarla hacia el futuro. Interpretar la fórmula constitucional sobre abolición de fueros y privilegios como referida a situaciones jurídicas diversas al fuero y al privilegio feudales, o diversas a la esencia jurídica subjetivista de estas instituciones, es algo inconducente, por desconocimiento del alcance histórico de ellas. Como las Cartas Constitucionales, al abolir fue-

ros y privilegios, se refieren a las examinadas desigualdades del Derecho Feudal, bien se podía suprimir, en la mención de "fueros y privilegios personales", el término último (personales), ya que sin él no se afecta en modo alguno el significado de la disposición constitucional. Por tal motivo, el Constituyente Cubano de 1940, como ya lo dijimos, suprimió esa palabra, porque según la historia jurídica, el fuero y el privilegio siempre se caracterizaron, en el feudalismo, por ser situaciones personales (de un individuo o de grupos de personas).

La parte comentada del artículo 21 de nuestra Constitución, mira al lejano pasado, proyectándose hacia el presente con ^{1a} finalidad de impedir que renazca hoy el fuero eclesiástico, por ejemplo; o que renazca el privilegio de cobrar tributos, de que eran titulares ciertos señores feudales; y aún esa norma quiere impedir toda situación que sea análoga, en su esencia, a los mencionados institutos feudales. De inmediato, debemos decir que la prohibición de los "distingos por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas", con que continúa el citado artículo 21, apunta al presente, a la actualidad. Pretende desterrar el racismo; las desigualdades de hijos, fundadas en el estado civil de los padres; las discriminaciones clasistas; la desigualdad de la mujer; las persecuciones religiosas o políticas. Pero no quiere decir esta norma que la Ley no puede fundarse en la distinción sexual, para proteger la maternidad obrera, como lo hace el artículo 92 del Código de Trabajo. No quiere decir el artículo 21 de la Constitución que a la Ley le está vedado amparar la peculiaridad de vida de los indios (grupos raciales) o de las comunidades campesinas (clase social). Ni quiere decir el artículo que a la Ley no le es permitido regular en forma distinta, las diversas situaciones en que pueden estar colocados los hombres, que genéricamente son iguales. Al artículo 21, en esta segunda parte, lo mismo que la primera, hay que interpretarlo con insoslayable relatividad, a menos que se quiera llegar al absurdo de ver en toda situación particular reglamentada por la Ley, una discriminación, un privilegio, un fuero, de los que la Constitución prohíbe. Por otra parte, esa relatividad está abonada también por la

circunstancia de que la propia Constitución acepta algunos fueros. Por ejemplo, instaura el denominado fuero activo al sustraer al Presidente de la República y a los

Diputados a la competencia ordinaria en materia penal, puesto que es la Asamblea Nacional la competente para juzgarlos. Y sanciona, además, la Constitución algún privilegio, como el de la inmunidad parlamentaria. Todo ello demuestra que el artículo 21 de la Carta Magna no puede ser interpretado, ni literal, ni aisladamente, sino conforme a su sentido histórico y dentro del sistema general de la Constitución.

El artículo 307 del Código de Trabajo.-De 1948 a esta parte, esta disposición ha pasado ante los tribunales de trabajo por una verdadera y larga viacrucis, que todavía no termina. Está redactada en la forma siguiente: "Los miembros de los sindicatos en formación y de las directivas de los mismos no podrán ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto sin autorización del juez competente, en los términos de la Ley".

Hay leyes y tratadistas que, al referirse a esta institución, hablan del derecho de inamovilidad en el cargo. Pero también existen leyes y tratadistas que expresamente denominan "fuero sindical" a esta institución. El Código Sustantivo del Trabajo, que es de 1950, incluso suministra una definición, así: "Se denomina "fuero sindical" la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, trasladados, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo".

No es necesario que hagamos un recuento de los problemas de interpretación que ha suscitado en nuestros tribunales de trabajo el artículo 307 de Código Laboral. Es suficiente señalar que, no obstante las imperfecciones de redacción de que adolece, y de los importantes vacíos que al respecto ha dejado el Código, la comentada disposición tiene por objeto central el colocar a los trabajadores que se reúnen para dar los pasos necesarios a la organización de un sindicato, así como a los Directores definitivos de los sindicatos, al resguardo de las bien conocidas represalias patronales. A tal efecto, la Ley establece que los organizadores de una asociación sindical, y los miembros de las Directivas de los sindicatos, no podrán ser despedidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino mediante autorización previa del Juez de Trabajo, fundada en justa causa.

La asociación profesional, o sea el sindicato, y particularmente el sindicato obrero, surge como respuesta directa a situaciones conflictivas entre el Patrono y los Trabajadores. ;Con el objeto de vigorizar la defensa de sus derechos y de sus intereses, los trabajadores organizan el sindicato, como el instrumento más eficaz de esa defensa. Derechos legalmente establecidos y conculcados por la práctica de la empresa; tratamiento despótico o desconsiderado; exigencias injustificadas que vienen del patrono, son las situaciones casi siempre generadoras del sindicato. Y aquellos trabajadores más activos en su formación, así como los Directivos más firmes en la defensa de sus derechos, atraen la animadversión del patrono, que generalmente apela al despido, para cortar de raíz lo que él considera un problema, un quebradero de cabeza. Esto, que sucedía en la realidad de los hechos, es lo que las Leyes han tratado de prevenir, mediante el llamado fuero sindical, y que en la práctica sólo previenen medianamente, en vista de que es frecuente la violación patronal del fuero sindical. En algunas legislaciones, la inamovilidad se extiende hasta los trabajadores que sean candidatos en las elecciones sindicales, triunfen o no; y aún alcanza a los suplentes de los directivos, hubieren ejercido o no el cargo esos suplentes. Se advierte, por tanto, que se trata de rodear de una garantía efectiva, tanto la formación como el funcionamiento del sindicato.

Ello es así, no porque las Leyes hubieran querido hacer una concesión graciosa a los trabajadores, sino porque el derecho de sindicalización es un principio constitucional, establecido como derecho social del trabajador. Y aún nuestro Código de Trabajo, en su artículo 269, declara de interés público la constitución legal de sindicatos. Establecer un derecho constitucional, como el de formar sindicatos; y reconocer que hay interés público en su formación, no pasarían de ser más que declaraciones líricas, sin virtualidad práctica alguna, si las leyes no colocaran a los trabajadores al amparo de las medidas patronales que persiguen la eliminación de los sindicatos, desembarazándose fácilmente de los más activos sindicalizados. En la hipótesis del fuero sindical, coma en muchas otras instituciones que integran el Derecho del Trabajo, la Ley ha querido equilibrar un tanto la inferioridad económica del Trabajador, con una superioridad jurídica frente al patrono. Por lo mismo, en el caso específico

del fuero sindical, se limita la libertad de despido que tiene el patrono, subordinándola a un permiso judicial y a la probanza de una causa justa de despido.

Relación entre el fuero sindical y la Constitución. — Retomemos ahora el hilo del problema referente a la constitucionalidad del fuero sindical, luego de haber fijado el alcance del artículo 21 de la Constitución, y de explicar el significado jurídico del artículo 307 del Código de Trabajo. Preguntémonos, por tanto, si el fuero sindical viola el citado artículo 21 ?

Es innegable que el artículo 307 del Código Laboral formula un distingo para ciertos trabajadores, y no extiende su garantía de inamovilidad a todos los trabajadores. De este modo se llega a la conclusión de que no todos los trabajadores son iguales, porque aquellos trabajadores que son dirigentes de sindicatos no pueden ser despedidos libremente, pero sí pueden serlo los demás trabajadores. Y ese artículo 307 es tan característico que la institución por él consagrada recibe la denominación de fuero: fuero sindical. Pero significa todo ello que estamos en presencia de un fuero o de un privilegio de los que el artículo 21 de la Constitución destierra del campo de los jurídicos? Ya vimos que el fuero o el privilegio inconstitucionales son el fuero y el privilegio feudales, creadores de estamentos, de castas, de grupos sociales de privilegiados o exceptuados. Y muy distintamente, el artículo 307 no hace castas, como lo eran los militares o los clérigos en el feudalismo. No erige un grupo social de privilegiados. Confiere una garantía, a ciertos trabajadores, para hacer viable un derecho, como en seguida lo explicaremos con mayor detalle.

Precisa recordar que la Constitución defiende su integridad, tanto en la letra como en su espíritu. Es decir, tanto en sus normas literales, como en los sistemas de instituciones que ella crea. Por ende, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley no sólo es problema referido a una determinada violación de este o aquel artículo de la Carta Magna. Es necesario indagar en los sistemas de instituciones jurídicas de la Constitución, para poder concluir legítimamente si hay o no inconstitucionalidad: A ello se debe que el problema de la posible inconstitucionalidad del fuero sindical no pueda examinarse únicamente a través del artículo 21 de la Constitución, porque resulta conducente referirse al orden jurídico cons-

titucional a que la institución legal pertenece, a fin de determinar si la Ley armoniza o no con los preceptos constitucionales de la materia de que se trata. No a otra razón obedece la circunstancia de que la Ley orgánica del recurso de inconstitucionalidad haya establecido que "la Corte no se ceñirá a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes".

La inamovilidad de ciertos trabajadores sindicalizados es cuestión propia del Derecho de Trabajo, cuyas bases constitucionales figuran en el Capítulo III, Título III, de nuestra Constitución. Su artículo 67 reconoce expresamente el derecho de sindicalización. Tocaba a la Ley concretarla reglamentación pertinente a ese derecho constitucional de organizar sindicatos. No era admisible que la Ley, so pretexto de reglamentarlo, lo desconociera. Ni en legítima técnica legislativa se puede aceptar que la Ley evada el objetivo básico de su propia existencia, tratándose de un derecho constitucional, objetivo que no es otro que el de hacerlo real, práctico, efectivo, viable, a través de su reglamentación legal. Y el fuero sindical es la fórmula insustituible para la viabilidad del derecho de sindicalización de los trabajadores, al punto de que habremos de afirmar, y lo decimos sin exageración y sin exaltación, que en los países en donde no existe fuero sindical, el derecho constitucional de formar sindicatos no es más que un mito jurídico. Por tanto, antes que un fuero anticonstitucional, el fuero de los sindicalizados es la única garantía para que el artículo 67 de la Constitución no sea letra muerta, letra irrisoria. Y no viola su artículo 21, porque como dice Rodolfo A. Nápoli, en su reciente ensayo que titula "El denominada Fuero Sindical", "no podrá decirse, y menos sostenerse con acierto, que las garantías sindicales acordadas quiebran el principio de igualdad ante la Ley, que es pilar central de la Carta Magna".

En defensa, pues, del derecho constitucional de sindicalización de la clase trabajadora panameña, hemos pretendido demostrar la plena constitucionalidad del fuero sindical. Nuestra exposición sobre ese derecho, ha constituido un abuso del derecho que nos concediera este ilustre auditorio, al escucharnos tan benévolamente; espero ha-

ber compensado el abuso de esta disquisición jurídica, intentando hacerla fecunda, al referirla al derecho de sindicación, que es la defensa de los que social y económicamente no tienen defensa alguna.