

5 de mayo de 1994.

Señor

RAUL ESQUINA L.  
Presidente del  
Consejo Municipal. ✓  
Distrito de Donoso.  
E. S. D.

Distinguido Señor Esquina:

Nos place por este medio dar respuesta a la consulta que nos formuló por vía de su Nota S/Nº de febrero de 1994, relacionada con la obligatoriedad o no de los ciudadanos de participar en las jornadas de limpieza de las comunidades en donde residen.

Con respecto a su interrogante inicial, consideramos que no es posible jurídicamente exigir a los residentes del Distrito de Donoso su participación en la jornada mensual de limpieza que se realiza, ni mucho menos, imponerle sanción alguna por su renuencia a participar en ella.

La norma contenida en el numeral 1º del artículo 1485 del Código Administrativo constituye para nosotros uno de esos resabios, aún vigentes en nuestra legislación, que atentan contra la dignidad de toda persona humana y que fueron establecidos en momentos en que la protección de los derechos humanos y la dignidad del hombre no había alcanzado el notorio desarrollo que hoy día tienen. Y es que, el hecho de obligar a los ciudadanos a que realicen una labor de limpieza, en los términos que expresa el citado artículo 1485 (Nº 1), no constituye sino una especie o modalidad de "trabajo forzoso u obligatorio." Vale decir, que según el artículo 2, Numeral 1º, del Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (aprobado mediante Ley No. 23 de 12 de febrero de 1966), el "trabajo forzoso u obligatorio" es aquel que se exige a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente" (Véase la G.O. No.15.584, de 25 de marzo de 1966).

No obstante que la práctica de esta clase de trabajo era permisible, tanto la doctrina como las legislaciones modernas se han mostrado favorables en suprimirlo. Así, CABANELLAS manifiesta en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, que el trabajo forzoso "sólo resulta aconsejable cuando motivos gravísimos exijan recurrir a todos los brazos disponibles, pero dentro de situación normal y por sistema, el trabajo obligatorio debe ser abolido"... "en un ponderado enfoque sociológico y beneficioso para la economía general, por atentar contra la libertad de trabajo individual, sólo puede justificarse por ser el único medio para superar un difícil trance u obtener una finalidad compensadora del esfuerzo individual obtenido" (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. t. VIII. Edit. Heliasta, S.R.L. 21ª ed. Buenos Aires. 1989. pág. 149).

A nivel normativo, encontramos diversas disposiciones en las cuales se establece de manera enfática la prohibición de realizar trabajos forzados u obligatorios. En tal sentido, el numeral 2º del artículo 6º de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (aprobada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977) dispone que "Nadie puede ser constreñido a realizar un trabajo forzoso u obligatorio." Cabe señalar, que el texto de esta norma corresponde exactamente al contenido del literal a) del numeral 3º del artículo 8º del llamado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en nuestro país se aprobó mediante Ley No. 14 de 28 de octubre de 1976.

Asimismo, el Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo que antes mencionamos consigna en su artículo 1º el compromiso de todo Estado signatario del mismo (entre ellos la República de Panamá), de "suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzado u obligatorio en todas sus formas."

La vigencia de estas normas, que a manera de ejemplo hemos citado, nos llevan necesariamente a pronunciarnos por la inaplicabilidad del numeral 1º del artículo 1485 del Código Administrativo, y ello, lo decimos, tomando en consideración la regla contenida en el numeral 2º del artículo 14 del Código

Civil, según la cual, cuando existieren disposiciones incompatibles entre sí, deben preferirse las que son de posterior expedición, así como las que versan sobre un asunto o materia en especial. En otras palabras, las normas que hemos citado prevalecen sobre lo preceptuado por el numeral 1º del artículo 1485 del Código Administrativo.

Por otro lado, aunque ya nos pronunciáramos por la inaplicabilidad del artículo 1485, numeral 1º, del Código Administrativo, responderemos a su segundo interrogante indicando que los supuestos contemplados en los literales c) y d) del artículo 68 de la Convención en referencia, realmente no corresponden al que plantea la aludida norma, ya que esta última se refiere en sí, como dijimos, a un típico caso de "trabajo forzoso u obligatorio", en tanto que los mencionados literales aluden, respectivamente, al trabajo impuesto por la autoridad en virtud de un peligro o calamidad inminente y de tal gravedad, que amenaza la existencia misma o el bienestar de la comunidad, así como aquel trabajo o servicio que forma parte de las obligaciones cívicas normales, como por ejemplo, el ser miembro de una mesa electoral o el ocupar el cargo de jurado. Como en ninguno de los supuestos mencionados en el numeral 3º del artículo 4º de la Convención Americana de Derechos Humanos, ni en el literal a) del numeral 3º del artículo 8º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se enmarca la categoría de trabajo descrita en la comentada norma del Código Administrativo, debe entenderse que por constituir esta última una especie de "trabajo forzoso u obligatorio," su práctica se encuentra prohibida por estos instrumentos jurídicos de carácter internacional, que Panamá ha prohibido mediante Leyes, tal como se ha dejado señalado.

Atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.