

Entrada N° 4674-2020

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE SALDAÑA, CONCEPCIÓN & ASOCIADOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA CONFEDERACIÓN UNIFICADA DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CUTP), CONTRA DEL DECRETO EJECUTIVO No. 74 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2021, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por la Firma Forense Saldaña, Concepción & Asociados, actuando en representación de la **CONFEDERACIÓN UNIFICADA DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CUTP)**, contra la decisión emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del Decreto Ejecutivo No. 74 de 31 de diciembre de 2021.

I. ACTO IMPUGNADO EN AMPARO.

Mediante el Acto atacado vía Amparo de Garantías Fundamentales, como se ha adelantado, es la decisión emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del **Decreto Ejecutivo No. 74 de 31 de diciembre de 2021**, por medio del cual se fijaron las nuevas tasas de salario mínimo por hora, según la región, actividad económica, ocupación y tamaño de las empresas, en todo el territorio nacional (Cfr. foja 34-38 del expediente judicial).

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO.

La apoderada judicial de la **CONFEDERACIÓN UNIFICADA DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CUTP)**, fundamentó su Acción de Tutela Constitucional en estudio, advirtiendo, entre otras cosas, lo siguiente:

“...

Para fundamentar nuestra acción constitucional, establecemos que, los funcionarios en su decisión han hecho una omisión voluntaria de su función mediadora, conciliadora y propiciadora de la paz y armonía entre los trabajadores y empleadores, la cual debe estar fundada en una base de Justicia social, por lo tanto consideramos su actuar como violatoria de la norma constitucional del debido proceso consagrada en los artículos **4, 17, 18, 19, 20, 32, 50, 64, 65, 66, 67, 71, 77, 78, 79 de la Constitución Política de la República de Panamá, desarrollada por los artículos número 8, 140, 141, 142, 145, 172, 173, 174, 175, 176, 177 del código de trabajo, y la ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula la forma y fondo de todo lo relacionado a la presente violación a la carta fundamental de la República de Panamá, en particular en lo dispuesto en las normas contenidas en el título tercero, de dicha ley de leyes, en la orden de hacer aquí recurrida, se conculcan claro (Sic) derechos y garantías consagradas en nuestro ordenamiento constitucional en perjuicio grave e inminente de mi representado, los cuales se refieren al cumplimiento de un debido proceso desarrollada en normas que van desde la protección y amparo generado en derecho a un trabajo digno con su consecuente prerrogativas y beneficios todos sumamente importantes pero entre ellos específicamente el salario, incumpliendo así con las normas de orden público e interés social, al igual que de orden procesal, por ende, parte fundamental del debido proceso y trámite administrativo laboral, materia de la presente controversia.

...

Lesionan y vulneran derechos del demandante al imponer un errado criterio sobre la correcta aplicación de los artículos **8, 140, 141, 142, 145, 172, 173, 174, 175, 176, 177 del Código de Trabajo** Concordantemente con los artículos 66, 67, de la constitución política de la República de Panamá. Esta acción, impide que los trabajadores y trabajadoras panameñas tenga el derecho de percibir de manera libre y espontánea un ajuste de salario cónsono con la realidad, sin iniquidad, ni discriminación alguna a su vez se incumple con los procedimientos de control que las (Sic) propia constitución política, de Panamá, establece para preservar las garantías fundamentales.

...” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Así las cosas, señaló la activadora constitucional, que es consciente y respeta el hecho que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, es la autoridad de trabajo que emite las medidas relativas a la protección y defensa del trabajo sin distinción alguna, y que a su vez, implementa las políticas y campañas necesarias para garantizar el trabajo digno, la retribución económica o salario

justo, entre otras cosas; sin embargo, advierte que todas estas medidas deben realizarse respetando las Garantías Fundamentales y el Debido Proceso (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En este contexto, sostuvo que el 31 de diciembre de 2021, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, emitió el Decreto 74 de 31 de diciembre de 2021, acusado, a través del cual se fijaron las tasas de salario mínimo en el territorio nacional (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Al respecto, adujo que se violentó el Principio de Igualdad, pues, a su juicio, el Decreto acusado, es selectivo hacia un sector en particular con el que habría alcanzado un acuerdo. En ese sentido, expresó lo siguiente:

“... ”

Por lo señalado se puede apreciar que más que un acuerdo fue una decisión sin el respaldo o aval del consenso y sentir de la contraparte, que si bien es cierto es viable darle un aporte al salario de este sufrido sector laboral de la agroindustria, también es cierto que, de acceder sin mayor cuidado a estas acciones hoy, como sector trabajador; es aceptar mañana acuerdo similar entre el gobierno y sector empresarial en detrimento de la clase trabajadora y en consecuencia iría contra el debido proceso y la justicia social.

... ”

Queda por demás sentado que, aunque exista un estado eminente de pandemia y emergencia nacional no se puede tomar este elemento para vulnerar nuestras garantías constitucionales las cuales están establecidas para generar (Sic) un estado de protección a la ciudadanía como mínimamente, y es el estado ante estas normas que se ve afectado; aunado que se transgredan sin una real justificación y aplicación de un debido proceso cónsono con las reglas ya existente (Sic) sobre la materia.

...” (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

III. POSICIÓN DEL PLENO.

En esta etapa procesal, corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la Acción Constitucional que nos ocupa.

Así las cosas, al examinar con detenimiento el escrito presentado por la actora, este máximo Tribunal de Justicia es del concepto que, si bien se atiende requerimientos formales mínimos previstos en los artículos 665, 2618 y 2619 del Código Judicial, como lo son: actuar a través de la gestión de un apoderado legal,

describir los hechos de la Demanda, indicar el Acto que se impugna en Amparo, la Autoridad que la emite y hacer referencia a la disposición constitucional presuntamente infringida; no obstante, subyace una deficiencia que impide darle trámite a la presente **iniciativa constitucional subjetiva**.

En primer término, resulta importante señalar que de conformidad con el último párrafo del artículo 2619 del Código Judicial, la amparista adjuntó con el libelo de Demanda, una copia simple de la Gaceta Oficial Digital de 31 de diciembre de 2021, en el que fue promulgado el **Decreto Ejecutivo No.74 de 31 de diciembre de 2021**, acusado (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Al respecto, esta máxima Corporación de Justicia es del criterio que esta Acción de Tutela Constitucional, adolece de uno de los presupuestos esenciales para considerar su admisibilidad, y es que la orden de hacer o Acto que se impugna **no es de carácter individual**; es decir, no está referida específicamente a la accionante.

Tal como se aprecia, el **Decreto Ejecutivo No.74 de 31 de diciembre de 2021**, acusado, es una norma de carácter general, pues, en la misma se fija las nuevas tasas de salario en todo el territorio nacional. En este sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que: *“De la lectura de los artículos 2615 del Código Judicial y 54 de la Constitución Política, se desprende la existencia de un requisito indispensable para que resulte viable la interposición del Amparo de Garantías Constitucionales, y que se refiere a que el acto que se impugne, se encuentre debidamente individualizado, **es decir que el mismo no sea de carácter general, sino específico y que en consecuencia vulnere derechos del recurrente, de forma directa y personal, individual y contra determinada persona...**”*¹.

En este contexto, la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, ha sido instituida para que una persona en particular, afectada por una orden de

¹ Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 16 de enero de 2007.

hacer o no hacer, pueda atacarla a título personal, produciéndose con esto, que la Acción en estudio tenga un carácter individual, y no popular propiamente tal.

Así las cosas, basta recordar que el artículo 54 de la Constitución Política, es clara en expresar que: “**Toda persona** contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona”. En otras palabras, se requiere de una orden o acto dirigido a una persona específica, que se considere violatoria de Derechos o Garantías Fundamentales.

En ese orden de ideas, “la orden u acto que se impugna debe tener un carácter individual, esto es, que se expida contra determinada persona. Ello significa que los actos de índole general no son impugnables a través de una acción de amparo de garantías constitucionales”².

Al respecto, el autor Rigoberto González Montenegro³, ha manifestado lo siguiente:

“Situación similar (al habeas corpus) ocurre con los actos que pueden ser sometidos o recurridos a través del amparo de los derechos constitucionales, ya que este procede contra actos particulares, expedidos por cualquier servidor público y que revisten de categoría de orden de hacer o no hacer según lo previsto en el artículo 50 (hoy 54). Por medio del amparo no cabe, por tanto, impugnar actos generales”.

Sobre este aspecto, se hace evidente con la lectura del Acto Administrativo, recurrido vía Amparo de Garantías Constitucionales; es decir, el **Decreto Ejecutivo No.74 de 31 de diciembre de 2021**, que en el mismo se contemplan medidas de **carácter general**, esto es, que no se dirigen contra una persona determinada, lo que impide su análisis a través de la Demanda de Tutela en estudio, tal como resulta del propio tenor del artículo 54 de la Constitución Política de la República, anteriormente citado.

² Rodríguez M. Omar C. La Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales. Editorial M&P. 2020, pág. 30

³ González M. Rigoberto. Estado Constitucional y Mecanismos de Defensa Constitucional. 1997, pág. 114.

La jurisprudencia emitida por el Pleno ha sido consistente con este criterio al momento de analizar esta disposición constitucional señalando que:

“Lo anterior significa que la orden de hacer o de no hacer expedida por cualquier servidor público debe tener como característica indispensable su particularidad o individualización, es decir, que se dirija específicamente contra determinada persona.

Ello no ocurre en el caso que nos ocupa. Se trata de un decreto ejecutivo que, por su naturaleza de carácter general, es decir, no es expedido contra una determinada persona natural o jurídica, sino que rige de manera genérica para todas aquellas personas que se encuentran relacionadas con las actividades que en él se regulan... Esa particularidad es la que no hace viable su impugnación a través del amparo ... Y es que el amparo no es una acción popular por excelencia, muy por el contrario, es una acción civil individual que posee la persona contra quien, a título personal, se expide o se ejecuta una orden de hacer o no hacer por parte de cualquier servidor público...”⁴

Asimismo, advirtió esta máxima Superioridad que:

“La acción de Amparo no es una acción popular completa, sino que se distingue por ser una acción individual, que sólo posee la persona contra quien, a título personal, se expide o se ejecuta una orden de hacer o no hacer”⁵

Como hemos advertido, el Decreto Ejecutivo impugnado, es de carácter general, relacionando con la *“nueva tasa de salario mínimo en todo el territorio nacional”*, mismo que no fue expedido contra una determinada persona natural o jurídica, y cuyo posible conflicto con la Carta Magna, en todo caso, pudiese resolverse mediante otros remedios jurisdiccionales distintos a la Acción de Amparo, por las consideraciones antes expresadas.

En este orden de ideas, el Amparo de Garantías Constitucionales, es el mecanismo constitucional eficaz para la Tutela Jurisdiccional Efectiva de los Derechos Fundamentales **en función de la persona o del ciudadano**, contra órdenes de hacer o no hacer que dicten Servidores Públicos, así como Actos emitidos por la Administración, entre otros.

Dicho esto, aprecia esta Superioridad que la orden de hacer contenida en el **Decreto Ejecutivo No.74 de 31 de diciembre de 2021**, demandando, es de carácter genérico, por **cuanto no está dirigida directamente contra la persona**

⁴ Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 21 de diciembre de 1990.

⁵ Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 29 de diciembre de 2000.

de la amparista, por lo que dicho Acto no cabe impugnarlo mediante la Acción de Tutela en estudio.

Es necesario señalar, que nuestro Ordenamiento Jurídico prevé otros mecanismos para escrutar la constitucionalidad del Acto que se aduce infringe la Ley Fundamental del Estado, y en ese sentido, se contempla el control constitucional objetivo previsto en el numeral 1° del artículo 206 de la Constitución; en cambio, en cuanto al control o reparo de los **agravios individuales**, existen otras instituciones de garantía específicas, como es el caso del Amparo de Garantías Constitucionales, el Habeas Corpus en materia de libertad ambulatoria y el Habeas Data en lo que concierne al acceso de información.

En este contexto, el Amparo de Garantías Constitucionales, tal como se ha advertido, “...supone siempre una defensa de **carácter personal** a un acto que de modo subjetivo y directo afecta un derecho constitucional a quien hace uso del mismo”⁶.

Visto lo anterior, se hace necesario manifestar, que esta Acción de Tutela, es un recurso sencillo, rápido y efectivo al que tiene Derecho toda persona, para ser protegida contra toda clase de actos que violen sus Derechos Fundamentales; sin embargo, para determinar con claridad si un Acto Administrativo es susceptible o no de ser recurrido por Vía de Amparo, **debe previamente examinarse si su contenido es de carácter general o particular**

Así las cosas, es importante señalar que los Decretos Ejecutivos, como lo es en la Acción en estudio, son decisiones que constituyen un **Acto Administrativo**, dictado de acuerdo con las facultades establecidas en la ley, que genera situaciones jurídicas determinada.

En ese sentido, los Actos Administrativos de contenido general son aquellos que regulan situaciones jurídicas objetivas, impersonales o estatutarias, en condiciones de igualdad para todos los individuos que sean o lleguen a ser

⁶ Pedreschi, Carlos Bolívar. El Control de la Constitución en Panamá. 2017, pág. 131-132.

titulares de tales situaciones jurídicas, como en el caso que nos ocupa. Por otra parte los actos de contenido particular o individualizado, son aquellos que crean situaciones subjetivas o concretas, cuyo contenido es fijado para cada persona en particular o grupo de personas determinadas, y varían o pueden variar de un titular a otro.

Del examen del libelo de Amparo se desprende, que lo que la amparista persigue, es la derogatoria de la orden de hacer consistente en la fijación de las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional, emitida por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del **Decreto Ejecutivo No.74 de 31 de diciembre de 2021**, la cual, a su juicio, *“Esta actuación discriminatoria y desigual se establece en la prenombrada norma legal, es manifiestamente contraria a las sagradas aspiraciones y derechos que tienen, de la inmensa colectividad trabajadora panameña, comprendida entre hombres y mujeres que laboran en diferentes actividades laborales de los sectores (Sic) industriales, empresariales y demás sectores conexos de este país”* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Lo anterior, tal y como hemos venido sosteniendo, resulta improcedente en materia de Amparo de Derechos Fundamentales, según ha manifestado la Corte en reiterada jurisprudencia, toda vez que, para que la misma proceda, debió estar dirigida contra un Acto de carácter específico que vulnere derechos de la amparista de forma directa, personal e individual, es decir, contra determinada persona o grupo de personas, y no un Acto de carácter general.

Como señalamos, la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, es un mecanismo de protección de Derechos Subjetivos, es decir, tiene como finalidad resguardar a una persona contra la violación de ciertos derechos de Rango Constitucional, situaciones que no se configuran en la Acción bajo estudio, pues, el Acto contra el cual se interpuso la Acción de Tutela, es de carácter general, y por tanto, no demandable por esta vía procesal.

Por todas las consideraciones anotadas, esta Corporación de Justicia concluye que, la presente Acción de Amparo de Garantías Constitucionales resulta manifiestamente improcedente e impera su no admisión.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta la Firma Forense Saldaña, Concepción & Asociados, actuando en representación de la **CONFEDERACIÓN UNIFICADA DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CUTP)**, contra la decisión emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del **Decreto Ejecutivo No. 74 de 31 de diciembre de 2021**.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
Con voto razonado**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**