

**ENTRADA N°624-2020**

**RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO DENTRO DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES** PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE MENDOZA, ARIAS, VALLE & CASTILLO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **VARELA HERMANOS, S.A.** CONTRA LA PROVIDENCIA N°01/2020 FECHADA 21 DE JULIO DEL 2020, DICTADA POR LA DIRECCIÓN REGIONAL DE TRABAJO DE LA PROVINCIA DE HERRERA, DEL 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, seis (06) de enero de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

En grado de apelación, conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por la Firma Forense Mendoza, Arias, Valle & Castillo, en nombre y representación de la empresa **VARELA HERMANOS, S.A.**, contra la Providencia N°01/2020 del 21 de julio del 2020, dictada por el Director Regional de la Provincia de Herrera, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

La decisión contenida en la Providencia atacada es del tenor siguiente:

“...Por todo lo antes expuesto...**DISPONE:**

**PRIMERO:** Dar entrada al Pliego de Peticiones presentado por el SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA VARELA HERMANOS Y AFLIDAS (sic) (SINTEVHA), solicitud de Pliego de Peticiones

(sic) en contra de la empresa VARELA HERMANOS, S.A. y AFILIADAS.

**SEGUNDO**: Correr en traslado el Pliego de Peticiones, a la empresa VARELA HERMANOS, S.A. y AFILIADAS, por un período de cinco (5) días hábiles a fin de que el Empleador conteste el Pliego de Peticiones, contestación (sic) que debe contener respuesta de cada una de las peticiones de los trabajadores, especificando cuáles acepta y cuáles rechaza, indicando las razones por las cuales se opone a las mismas; las contra ofertas que considere razonables para resolver el conflicto; los delegados negociadores y el Asesor Legal asignado en su representación.

**TERCERO**: El Empleador debe proporcionar todos los datos e informaciones relativos al negocio y a los trabajadores, que a su juicio sean de utilidad para la conciliación...”

## **I. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante Sentencia del 18 de agosto del 2020, el Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial, como Tribunal Constitucional de primera instancia, decidió NO CONCEDER la Acción de Amparo de Garantías promovida con base a que, la parte actora alega la violación del Debido Proceso, contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, refiriendo que las actuaciones realizadas por el Director Regional del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, provincia de Herrera, consistían en un trámite de naturaleza jurisdiccional; no obstante, el Código de Trabajo en sus artículos 426 y siguientes regulan la figura del Pliego de Peticiones, y en este caso la autoridad demandada se fundamenta en el cumplimiento de los presupuestos que establece el Título III, Capítulo III relacionado al tema, en dicho cuerpo normativo.

Manifiesta el A-quo que, el Amparista no especifica cómo se ha violentado el Debido Proceso, sino que, por el contrario, aborda temas de aplicación de normas laborales, cuyo análisis no es factible en este momento, pues podrá hacerlas valer en la etapa correspondiente.

Finalmente, considera procedente admitir la participación de la firma Saldaña, Concepción y Asociados, como Terceros Interesados.

## **II. POSICIÓN DEL APELANTE**

En su escrito, el Recurrente señaló que su pretensión se basó en el contenido del Pliego de Peticiones presentado, en el que se aprecia claramente que no se refiere a ninguna norma o cláusula del Convenio Colectivo, sino que se introducen pretensiones propias de trámites jurisdiccionales que no pueden ser resueltas a través de un Procedimiento Administrativo, violando de esta manera el Debido Proceso.

Arguye que la intención del documento presentado es requerir a la empresa, el reintegro con pago de salarios caídos de trabajadores cuyos contratos resultaron suspendidos, en razón de la Pandemia COVID-19, trámite que fue debidamente autorizado por la Dirección Regional de Trabajo de Herrera.

Reitera que, pretende con la Demanda que se le aseguren como empleador sus Garantías Procesales, finalizado con una Sentencia debidamente motivada, sujeta a recursos; y darle trámite a través de un funcionario administrativo, violenta el Debido Proceso, pues constriñe a la empresa a conceder la pretensión sin la oportunidad de presentar impugnación, ni aducir pruebas; siendo el Pliego de Peticiones un procedimiento que permite a las partes lograr acuerdos directamente, y de no alcanzarlos, el sindicato de manera unilateral puede declarar la huelga.

Destaca que en este caso, los trabajadores se fundamentan en los contratos que fueron suspendidos sin autorización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuando se cumplió con todos los requisitos de Ley para que el Ministerio las autorizara; sin embargo, en esta jurisdicción la empresa no cuenta con el mecanismo procesal idóneo para oponerse, ante una afirmación

abiertamente ajena a la realidad, quedando sometida a una pretensión de reintegro y salarios caídos, y en estado de indefensión.

Finalmente, manifiesta que no está de acuerdo con el Fallo recurrido, toda vez que en este se omitió valorar los argumentos esgrimidos sobre violación al Debido Proceso, limitándose a señalar que el Pliego de Peticiones cumplió con los requisitos propios de esta clase de reclamos y que no se logró indicar cómo ocurrió la violación del Debido Proceso. De allí que solicita se conceda la Acción Constitucional bajo estudio.

### **III. CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Una vez expuesto lo anterior, nos corresponde evaluar los argumentos que sustentan el Recurso de Apelación, así como los fundamentos legales en que se sustenta el fallo esgrimido por el Tribunal de Primera Instancia, a fin de determinar si tal decisión se ajusta a lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico vigente, y a los hechos y constancias que reposan en el Expediente Constitucional.

En ese sentido, este Pleno debe señalar, que la pretensión del Recurrente, tiene como propósito la revocatoria del acto emitido por el Director Regional de Herrera, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, de dar entrada y correr traslado a la empresa, del Pliego de Peticiones presentado por el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Varela Hermanos y Afiliadas (SINTEVHA).

Lo anterior, porque a su consideración, la intención de dicho documento es el reintegro con pago de salarios caídos de los trabajadores cuyos contratos estuvieron suspendidos con motivo de la Pandemia del Covid-19, lo que en su opinión debe ventilarse ante la esfera Judicial, con todas las Garantías Procesales; pues al admitirse en la jurisdicción laboral se incurre en la infracción al Debido Proceso, contenida en el artículo 32 de la Constitución Política.

Como es sabido, el artículo 32 de nuestra Carta Magna, consagra la garantía del Debido Proceso, del cual el Pleno ha entendido que comprende tres Derechos, a saber: a ser juzgado por autoridad competente, conforme a los trámites legales pertinentes; y a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria; por tanto, tiene un justificado reconocimiento en nuestro Estado de Derecho, constituyéndose en una verdadera Garantía Constitucional.

Y es que, cuando lo que se reclama en la acción de Amparo de Garantías, es la violación al Debido Proceso, tiene como fin enervar cualquier afectación a las partes en la defensa efectiva de sus Derechos.

También se ha reconocido que, como parte del Debido Proceso, las partes gozan de una serie de Garantías Procesales como lo son: la oportunidad de acceder válidamente a los Tribunales de Justicia y ser juzgados en un Proceso previamente determinado por la Ley y por motivos o hechos definidos con anterioridad; a ser escuchado, la posibilidad de aportar pruebas lícitas y contradecir las de la contraparte; a obtener resoluciones con base a lo pedido, debidamente motivadas, y hacer uso de los medios de impugnación que otorga la Ley, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos o ejercer los mecanismos de defensa legalmente establecidos, todas estas garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Sobre el Debido Proceso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda

afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas..."<sup>1</sup>

Siendo ello así, esta Superioridad advierte que el A-quo denegó la presente Demanda, porque considera que el funcionario atacado cumplió con el procedimiento que le exige la Ley Laboral, haciendo una verificación de los requisitos que señala la norma para el Pliego de Peticiones que presentó el Sindicato de Trabajadores; por lo tanto, no se ha incurrido en violación del Debido Proceso.

---

<sup>1</sup> Sentencia del 2 de febrero de 2001. Caso Baena Ricardo contra Panamá.

En ese orden de ideas, consideramos oportuno señalar que el Convenio Colectivo de Trabajo, como lo señala el jurista mexicano Mario De La Cueva, es el “convenio que celebran los representantes profesionales de los trabajadores y de los patronos o estos aisladamente, para fijar sus relaciones mutuas y crear el derecho que regule durante un cierto tiempo, las prestaciones individuales de servicios.”<sup>2</sup>

Mientras que para la Organización Internacional de Trabajo es “toda convención escrita, concluida por cierto período, entre uno o varios patronos o una organización patronal, de una parte, y un grupo de obreros o una organización obrera, de otra parte, con el fin de unificar las condiciones de trabajo individuales y eventualmente, reglamentar otras cuestiones que interesen al trabajo.”<sup>3</sup>

Es decir, se trata de una serie de reglas, con intención de permanencia en el tiempo, establecidas para regular las relaciones de trabajo individual en la empresa; en virtud de dichas disposiciones se establecen anticipadamente las estipulaciones que regirán las condiciones individuales para la prestación de los servicios, esto es, los contratos individuales de trabajo.

Dichas Convenciones Colectivas de Trabajo se constituyen en una obligación para el empleador y un derecho para la organización social; por lo que la Ley impone el deber a toda persona, que tenga a su servicio trabajadores miembros de un Sindicato, de celebrar con éste, previa solicitud, una Convención Colectiva; para lo cual las organizaciones sindicales deberán presentar de manera escrita su Pliego de Peticiones, que serán negociadas entre ambas partes.

En este marco de ideas, al hacer una revisión del antecedente laboral que acompaña la presente Acción de Amparo, vemos que el Sindicato de

---

<sup>2</sup> DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano de Trabajo. México, 1970. Pág. 647.

<sup>3</sup> Citada por GUERRERO FIGUEROA, Guillermo. Manual de Derecho del Trabajo. Colombia, 2003. Pág. 551

Trabajadores de la Empresa Varela Hermanos y Afiliados (SINTEVHA), interpuso ante la Dirección Regional de Trabajo de la Provincia de Herrera, un Pliego de Peticiones contra dicha empresa, por el supuesto incumplimiento de la normativa laboral y el Convenio Colectivo suscrito anteriormente.

Se observa también que a fojas 10 de los antecedentes consta el "Acta de Presentación" fechada 6 de julio del 2020, en la que el Director Regional dejó constancia que el señor Salomé Quintero, Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Varela Hermanos y Afiliados (SINTEVHA), presentó en debida forma dicho Pliego de Peticiones.

Es decir que, a consideración de la Autoridad, el Pliego de Peticiones presentado por el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Varela Hermanos y Afiliados (SINTEVHA) fue acompañado con la documentación requerida y en cumplimiento a lo establecido a los artículos 427 y 428 del Código de Trabajo que son del tenor siguiente:

**"Artículo 427.** El pliego de peticiones se presentará por triplicado y deberá contener lo siguiente:

1. Nombre del o los sindicatos que suscriben el pliego con indicación de sus oficinas locales que designen para recibir notificaciones, el nombre, cédula y domicilio de su Presidente o Secretario General;
2. Nombre y dirección comercial del empleador, empleadores u organizaciones contra quienes se dirige el pliego;
3. Nombre, número de cédula y domicilio de los delegados designados para la conciliación que no serán no menos de dos ni más de cinco y, si lo estiman conveniente de un asesor sindical y un asesor legal; los delegados deben designarse con poderes suficientes para negociar y suscribir cualquier arreglo, o si fuere el caso, una convención colectiva;
4. Las quejas y peticiones concretas; si se pide la celebración de una convención colectiva, el pliego debe contener el proyecto correspondiente;



5. El número de trabajadores que presta servicio para cada empleado en las empresas, negocios o establecimientos que se vean afectados por el conflicto, con indicación de aquellos que deben computarse para determinar la legalidad de la huelga, si la hubiere; y
6. El número de trabajadores que apoya el conflicto en cada empresa, o si fuera el caso, en el o los establecimientos, o negocios de que se trate.

Pueden incluirse, además, peticiones distintas de las que admite este procedimiento".

**“Artículo 428.** Con el pliego debe acompañarse lo siguiente:

1. Copia autenticada de la resolución que al efecto haya aprobado la asamblea general de la organización de trabajadores de que se trate.
2. Nombre y firma de todos los trabajadores que apoyan el pliego.
3. Si el pliego lo presenta un grupo de trabajadores, debe acompañarse copia del acuerdo respectivo, firmada por todos los que apoyan el pliego.
4. Certificación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en la cual conste la inscripción del sindicato."

Por otro lado, vemos que el acto atacado en Amparo consiste en la Providencia N°01/2020 fechada 21 de julio del 2020, emitida por el Director Regional de Trabajo de Herrera, mediante la cual se dispuso dar entrada al Pliego de Peticiones promovido, además, se ordenó el traslado respectivo a la Empresa Varela Hermanos, S.A., y Afiliadas, por un período de cinco (5) días hábiles (fs. 23).

La disconformidad del Apelante, radica en que la autoridad demandada no debió admitir dicho documento, pues según su criterio la intención del Sindicato de Trabajadores, es que se reintegre con pago de salarios caídos a los trabajadores cuyos contratos fueron suspendidos producto de la Pandemia del

Covid-19; pretensión que a su consideración debe ser ventilada mediante un Proceso Judicial y no a través de un trámite administrativo.

Ante tales supuestos, es importante señalar que el Pliego de Peticiones constituye el mecanismo legal por medio del cual trabajadores y empleadores inician un Proceso de Conciliación, en virtud de las discrepancias surgidas sobre aspectos de índole jurídicos o económicos en la relación laboral, el cual tiene como finalidad que se mejoren las condiciones de las labores de los obreros; y en este caso, los trabajadores estimaron violadas las cláusulas 3 y 6 del Convenio Colectivo, además de los artículos 199 numeral 9, 201, 203, 388 numeral 1 y 3 del Código de Trabajo y el artículo 1 numeral 1 del Decreto Ejecutivo N°500 del 19 de marzo del 2020.

Cabe añadir, que este documento debe presentarse en la Dirección Regional o General de Trabajo, quien no podrá rechazarlo, salvo que no cumpla con los requisitos señalados anteriormente, debiendo hacer las observaciones respectivas para que sean subsanadas; toda vez que el conflicto se entenderá planteado desde el momento en que se presente en debida forma (artículos 426 y 433 del Código de Trabajo).

Por otro lado, los artículos 435 y 436 de la misma excerta legal, señalan lo siguiente:

**“Artículo 435.** Dentro de los dos días siguientes al recibo del pliego, la Dirección Regional o General de Trabajo deberá notificar al empleador o empleadores de la existencia del conflicto. La notificación se hará mediante entrega personal, al empleador o a cualquier otra persona que ejerza funciones de dirección o representación y que se encuentre en las oficinas de dicho empleador, de un ejemplar del pliego por el funcionario de trabajo, o los interesados, o mediante publicación de un certificado donde conste el hecho de la presentación...”

**“Artículo 436.** Desde que reciba la notificación de que trata el artículo anterior, el empleador dispondrá de un plazo de cinco días para contestar el pliego de peticiones. En su contestación deberá dar

respuesta a cada una de las peticiones de los trabajadores, especificando cuáles acepta y cuáles rechaza, indicando las razones por las cuales se opone a las mismas.

Deberá también expresar el empleador las contra ofertas que considere razonables para resolver el conflicto, y proporcionar todos los datos e informaciones relativos al negocio y a los trabajadores, que a su juicio sean de utilidad para la conciliación.”

Es decir, que una vez recibido el Pliego de Peticiones, de acuerdo a las formalidades de Ley, deberá notificarse y correrle traslado al empleador, por el término de cinco (5) días para que conteste.

En virtud de lo antes expuesto esta Corporación de Justicia comparte lo decido por el Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial, en el sentido de que no se ha infringido el Debido Proceso contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, puesto que el acto impugnado, es decir, la Providencia N°01/2020 del 21 de julio del 2020, se dictó en cumplimiento de las normas laborales que rigen la materia, pues una vez la autoridad consideró que el Pliego de Peticiones fue presentado de acuerdo a la Ley, lo que correspondía era darle entrada, notificar y correrle traslado a la empresa, tal como se dispuso en dicha Providencia, cumpliendo de esta manera con el trámite legal.

Finalmente es necesario señalar que de fojas 29 a 35 de los antecedentes, consta la Contestación al Pliego de Peticiones, presentada por el Licenciado Eduardo Valle, de la Firma Mendoza, Arias, Valle & Castillo, en nombre y representación de la empresa Varela Hermanos, S.A., atendiendo de esta manera al traslado que se le corrió y el cual ataca con esta demanda.

Se reitera entonces, que el Pleno no encuentra en el acto atacado, vulneración de normas de rango Constitucional, y en atención a todo lo señalado, concluye que la decisión emitida por el A-quo, al no conceder la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, se ajusta a la normativa

jurídica vigente y aplicable al asunto planteado por el recurrente y, en consecuencia, lo procedente es confirmar la decisión venida en grado de apelación.

#### **IV.PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la Sentencia fechada 18 de agosto del 2020, dictada por el Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial, mediante la cual **NO CONCEDE** la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por la Firma Mendoza, Arias, Valle & Castillo, en nombre y representación de la empresa **VARELA HERMANOS, S.A.**, contra la Providencia N°01/2020 del 21 de julio del 2020, dictada por el Director Regional de la Provincia de Herrera, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**NOTIFÍQUESE;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA**

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA  
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**