

ESTUDIO ANALITICO DE LA HUELGA EN LA LEGISLACION Y PRÁCTICA NACIONAL DE PANAMA

Por: Carlos Ayala Montero.

INTRODUCCIÓN.

Antecedentes Históricos.

Se entiende la huelga como la suspensión de labores, o el lapso en que no se trabaja, acordado de manera colectiva por los trabajadores (Cabanellas De Torres: 2005), en el caso panameño la huelga data de mediados del siglo XIX, cuando aparecen las primeras formas de producción capitalista en el país.

Es de rigor indicar, que el concepto huelga, en el marco de la economía capitalista, ha sido expresado de diferentes formas, tanto desde el punto de vista académico como práctico. Así, la huelga no sólo se describe como el acuerdo concertado para suspender las labores por parte de los trabajadores, sino que esa suspensión tiene un fin: el de obtener mejores condiciones de trabajo (<http://es.scribd.com>). De la Cueva la definía como un derecho (De La Cueva: 1972), mientras que De Buen describía su aspecto teleológico al indicar que buscaba la satisfacción de un fin colectivo (De Buen: 1997).

Lo cierto es que en la práctica, la huelga como iniciativa de los trabajadores, ha tenido diversas formas de expresión. Así por ejemplo, además del tradicional paro voluntario, hay otras formas: a) la llamada huelga a la japonesa que aumenta el inventario o la producción para bajar el costo de las mercancías; b) huelga de brazos caídos, consistente en asistir a la empresa pero no hacer nada; c) la huelga de choque que es aquella que se realiza en un sector neurálgico de la producción en cadena, que trae como consecuencia la paralización total de la misma; d) la huelga de celo, que se expresa en la lentitud en la producción, al contrario de la huelga japonesa; entre otras.

En Panamá, la constante histórica ha sido la huelga concebida como una suspensión colectiva de las labores, de manera concertada, para obtener un beneficio otorgado por el empleador; no siempre fue un derecho ni se rigió por normas y reglamentos; en los últimos 30 años, surgió la modalidad con fines distintos a los tradicionales, denominada como huelga política, entendida como la huelga que va dirigida contra las políticas públicas que afectan a los trabajadores de manera directa, especialmente en materia de empleo, protección social y nivel

de vida (OIT: 1994). El sindicalismo panameño no se restringió de las empresas y al menos en los últimos años la mayoría de las huelgas han sido contra políticas públicas.

La huelga en Panamá se originó como un hecho, con el desarrollo del capitalismo, a mediados del siglo XIX. Los tres hechos más relevantes que confirman esta teoría lo constituyeron la realización de la construcción del ferrocarril transístmico (Colon-Panamá) a partir de 1850; los trabajos del llamado “canal francés”, antecedente del canal transístmico, construido por los estadounidenses, y la explotación agroindustrial del banano en el extremo occidental del país, en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. (Gandásegui y Otros: 1990).

El Ferrocarril se construyó a partir de 1850, por la empresa Panamá Railroad Company, que importó más de 7,000 trabajadores de Europa, Asia, y el Caribe, predominando los chinos y jamaicanos. Junto a ellos se desarrolla el trabajo portuario (Gandásegui. Op. Cit:17).

En 1880 arrancan los trabajos del primer intento por abrir un canal interoceánico en nuestro país, por parte de la Compañía Universal del Canal Interoceánico, de capital francés, y luego en 1889, la “Compagnie Nouvelle” se encarga de dichos trabajos, demandando gran cantidad de mano de obra panameña y sobre todo extranjera. Al inicio sólo eran 967 trabajadores, pero en 1896 eran 16,706 personas laborando en esa empresa. (Gandásegui. Op. Cit: 18).

Mientras tanto, en 1874 se organiza la primera empresa agroindustrial para la comercialización del banano, “Aspinwall Fruit Company”, y en 1889 llega la United Fruit Company a nuestro país. Para ella laboraban en 1904 unos 4,500 trabajadores (Gandásegui.. Op. Cit: 20).

Bajo este panorama, en pleno auge de la llamada fiebre del oro californiano, se instala en la isla de Taboga la empresa “Pacific Mail Steam Ship Company”, cuyos trabajadores se declararon en huelga en septiembre de 1853, exigiendo aumento de salarios, lo cual se repitió en 1855. Ese es el antecedente más lejano de la huelga del que se tiene conocimiento en el país. Luego, en 1868 y 1869, los trabajadores del ferrocarril se declararon en huelga; en abril de 1880, los trabajadores del cigarro en la ciudad de Panamá, decretaron una huelga, también por aumentos de salarios. Los obreros del canal francés se declararon en huelga en febrero de 1881; los del ferrocarril y de los muelles en noviembre de 1883 y en 1895 (Murgas: 1996).

El Departamento del Istmo de Panamá se separó de Colombia en 1903, a la que se había unido en 1821, al independizarse de España. Esta separación determinó la firma del tratado del Canal de Panamá con los Estados Unidos (o al revés

según algunos) que se inició en 1904 y en cuya construcción participaron miles de panameños y extranjeros, siendo éstos la mayor parte de la fuerza laboral. En 1904 los trabajadores de los muelles que trabajaban para el ferrocarril decretaron otra huelga por motivos salariales; en abril lo hacen artesanos y obreros de la compañía del canal de Panamá; en ese mismo mes, 200 jamaicanos se declararon en huelga por la mala calidad de la comida. En 1907 los españoles que trabajaban para la compañía del Canal se declaran en huelga y esta militariza las obras del canal (Navas: 1979) y prohíbe las huelgas.

Pese a la prohibición de huelgas en el Canal de Panamá, las mismas se realizaron en 1916; 1919 y 1920, según relata William H. Sinclair, ex dirigente sindical canalero, en su ensayo “Las Luchas Sindicales Canaleras 1950-1999”. En 1916 la encabezó la Unión Marítima del Istmo y la Colon Federal Labour Union, en la provincia de Colón. En 1920, 17,000 trabajadores “silver roll” organizan una huelga, convocados por la logia United Brotherhood of Maintenance Way (Murgas; Op. Cit: 183).

En 1920 surge la primera organización sindical de nivel superior, la Federación Obrera, que impulsa importantes reivindicaciones, y en 1924 nace el Sindicato General de Trabajadores, que encabezó la histórica huelga inquilinaria de 1925 (no pago de cánones de arrendamiento como respuesta a una iniciativa legislativa de duplicar el valor de los arrendamientos) y 1932. Luego hubo luchas y huelgas importantes durante los siguientes 15 años, que incluyeron a trabajadores del Estado, como es el caso de los docentes que en 1945 inician luchas reivindicativas, hasta que en 1947, al calor del concepto del Estado Benefactor, se instituye el primer Código de Trabajo del país, que regulaba la huelga en el sector privado de la economía.

Hasta la expedición del primer Código de Trabajo, la huelga fue una gestión realizada por los trabajadores, aún sin organización sindical; luego siguió el sindicato, y finalmente la reglamentación de la huelga como un derecho.

Conceptualización.

La Huelga en Panamá es considerada hoy como un derecho fundamental que forma parte de la libertad sindical consagrada en la Constitución Política actual, aunque no siempre fue así.

La primera Constitución de la República, aprobada en 1904, inspirada en la más absoluta liberalidad individual de moda en la época, declaraba la libertad de comercio y de trabajo “sin necesidad de pertenecer a gremios de maestros o doctores” (artículo 29). En 1916 se adoptaron por primera vez los Códigos de la nación y el Administrativo se ocupó de la huelga, definiendo lo que denominó huelga abusiva y

estableciendo arbitrajes en vez de huelgas. Por su parte el Código penal sancionó la cesación del trabajo “por medios violentos” con pena de prisión.

La segunda Constitución Política, del año 1941, garantizó en su artículo 54 el derecho de huelga, “salvo en los servicios públicos y las que tengan fines exclusivos de solidaridad”. Antes, en 1940, el Decreto 155 autorizó a la Secretaría de Gobierno y Justicia, a estudiar medidas para evitar las huelgas.

Como la Constitución de 1941 fue derogada, surgió posteriormente la Constitución de 1946, en la que se reconocía el derecho de huelga, sujeto a la reglamentación legal, y estableciendo la posibilidad de restricciones en el sector público (Artículo 68).

En 1967, Panamá ratificó, mediante Ley 45, el Convenio 87 de OIT, sobre libertad sindical; el año anterior, en 1966, se había ratificado el Convenio 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva.

Por último, la Constitución Política de 1972, establece un Capítulo del trabajo dentro de los derechos fundamentales y en él incluye el derecho de huelga, en el artículo 69¹, retomando la fórmula de las Constituciones anteriores al indicar que la ley podrá restringir este derecho en el caso de los servicios públicos.

La teoría del bloque de constitucionalidad, adoptada por la Corte Suprema de Justicia desde 1990, incluye en dicho bloque los tratados internacionales que contengan derechos humanos, de donde se desprende que si el Convenio 87 de OIT se considera contenido del derecho humano de la libertad sindical, reforzado por la declaración de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales, entonces la huelga debe ser considerada como un derecho humano y por texto expreso de la Constitución, como un derecho fundamental.

Panamá también ha firmado y ratificado importantes declaraciones y/o tratados internacionales de derechos humanos que reconocen expresamente el derecho de huelga, tales como la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, de 1947, cuyo artículo 27 reza: “Los trabajadores tienen derecho a la huelga. La Ley regulará este derecho en cuanto a sus condiciones y ejercicio.”. También el llamado Protocolo de San Salvador, en cuyo artículo 8, numeral 1, literal b, se describe el derecho de huelga como uno de los que obligatoriamente deben ser reconocidos por los Estados firmantes.

Para algunos sin embargo, es necesario un nuevo precepto fundamental sobre la huelga y su regulación (Cedalise Riquelme: 2009), para lo cual se ha propuesto que

¹ “Artículo 69. Se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.”

dicho precepto explicita la titularidad del derecho de huelga, su armonización y función social; sus modalidades y sus excepciones.

En 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Panamá por infringir los derechos humanos laborales de 270 ex servidores públicos, desconociendo, entre otros, su derecho a ejercer la huelga, al dictar una ley especialmente para despedir a los participantes de una huelga nacional en el año 1990, aplicando las normas comentadas.

En efecto, en 1990 el Estado panameño expidió la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, que autorizaba el despido de todos los trabajadores que hubiesen participado del llamado a paro de labores el día 5 de diciembre de ese año, afectando a más de mil trabajadores del sector público, lo que ocasionó como es de suponer, reacciones jurídicas por parte de los afectados, primero en el plano nacional y luego ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (por parte de 270 de los afectados), que luego demandó ante la Corte Internacional de Derechos Humanos la violación de derechos contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte condenó a Panamá a pagar indemnización por la violación de varias normas contenidas en dicha Convención, de las cuales destacamos lo referente al derecho de asociación, en el entendimiento que el mismo incluye el derecho de huelga.

El fallo del 2 de febrero del 2001, al abordar el tema de la libertad de asociación, indica:

“156. Al considerar si se configuró o no en el caso en cuestión la violación de la libertad de asociación, ésta debe ser analizada en relación con la libertad sindical. La libertad de asociación en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata pues del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.”

...

*158. Esta Corte considera que la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos.”*

159. La libertad de asociación en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse. El Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988, en su artículo 8.3, recoge la misma idea y precisa que, en materia sindical, “nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.”

. . .

162. El Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver al caso 1569, decisión que consta en el acervo probatorio del expediente ante esta Corte, consideró que “el despido masivo de dirigentes sindicales y trabajadores del sector público por el paro del día 5 de octubre de 1990 es una medida, que puede comprometer seriamente las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el sector público en las instituciones donde existan”, y que, en consecuencia, tal despido significó una grave violación al Convenio 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.”

163. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, al resolver el caso No. 1569, tal como consta en la referida resolución del Comité de Libertad Sindical, pidió al Estado panameño que derogara la Ley 25 “en la que se fundaron los despidos masivos por considerar que la misma, atenta gravemente contra el ejercicio del derecho de las asociaciones de trabajadores públicos, de organizar sus actividades.”

. . .

172. No ha sido demostrado ante la Corte que las medidas adoptadas por el Estado fueron necesarias para salvaguardar el orden público en el contexto de los acontecimientos, ni que guardaron relación con el principio de proporcionalidad; en suma, la Corte estima que dichas medidas no cumplieron con el requisito de “necesidad en una sociedad democrática” consagrado en el artículo 16.2 de la Convención.

173. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente sentencia.”

Normas Reguladoras.

La huelga es hoy un derecho constitucional panameño, aunque hay algunas restricciones en materia de servicios públicos, como es el caso del Canal de Panamá, caso que se verá más adelante. La Constitución reconoce expresamente el derecho de huelga como una garantía fundamental y un derecho mínimo a favor de los trabajadores².

Existen además tres normas que desarrollan la reglamentación de este derecho. La primera de ellas es el Código de Trabajo de 1972, que contiene en su libro Tercero (Relaciones Colectivas de Trabajo) un conjunto de normas detalladas acerca del ejercicio del derecho de huelga, que van desde su concepto³, hasta la descripción, regulación y efectos de los diferentes tipos de huelga, sus consecuencias; casos en que la huelga se debe sustituir por arbitraje de manera obligatoria, procesos previos, etc., incluso huelga en los servicios públicos.

La segunda norma es la Ley de Carrera Administrativa (Ley 9 de 20 de junio de 1994), que contiene un Título sobre Relaciones Colectivas y un Capítulo sobre solución de los conflictos colectivos, en el que se regula la huelga, un tanto de forma restrictiva como se explica más adelante. Como dato curioso, estas normas no se han aplicado desde su aprobación, debido a la falta de apego a las mismas por parte de las autoridades, aunque en la actualidad, a instancia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de OIT, se están revisando las mismas, en una mesa de trabajo tripartita. Allí hay normas sobre ejercicio de la huelga, actos previos y consecuencias de la misma.

La última de las normas reguladoras del ejercicio de la huelga en Panamá, es la Ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, que en su artículo 92 prohíbe el ejercicio de la huelga en el Canal de Panamá⁴, manteniendo la tradición de la antigua Panamá Canal Comision y la Ley Wagner estadounidense de 1935, vigente durante los años que el Canal fue administrado por los Estados Unidos

² Así se desprende del texto del artículo 79 de la Constitución Política, que indica que *“Los derechos y garantías establecidos en éste Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores”*, al cual le antecede el artículo 69, que reconoce el derecho de huelga.

³ El artículo 475 del Código de Trabajo define la huelga como *“el abandono temporal del trabajo en una o más empresas, establecimientos o negocios, acordado y ejecutado por un grupo de cinco o más trabajadores con arreglo a las disposiciones de este Título.”*

⁴ *“Artículo 92. Para asegurar que no se afecte el servicio público internacional para el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna. Se prohíbe la huelga, el trabajo a desgano y cualquier otra suspensión injustificada de labores. De ocurrir alguno de estos hechos, la administración de la autoridad procederá a adoptar las medidas para restablecer de inmediato el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido.”*

de América. Esta norma fue demandada de inconstitucional y declarada por mayoría de votos en la Corte Suprema de Justicia en 2009, como constitucional.

Adicionalmente, Panamá ha ratificado los Convenios 87 y 98 de OIT sobre Libertad Sindical, que contienen implícito, el derecho de huelga (Gernigon, Otero y Guido: 1998).

En Panamá no existen normas sobre la huelga en los convenios colectivos, no porque la norma lo impida, sino porque no es parte de la tradición sindical ni de los empleadores asumir en el convenio colectivo normas que ya están reguladas en la ley, salvo el caso de los sindicatos del Canal de Panamá pero que en materia de huelga, están expresamente limitados, como indicado más arriba.

II. TITULARIDAD DEL DERECHO DE HUELGA.

Derecho Individual o Colectivo.

Según la Constitución Política, el derecho de huelga no es distinguido como parte de los derechos individuales o colectivos, aunque al formar parte de las garantías fundamentales, debe pensarse en la posibilidad que el constituyente lo contemplara como una libertad individual. Hay que recordar que la primera vez que aparece el derecho de huelga, en la Constitución de 1941, formaba parte de las garantías fundamentales que se otorgan a todos los ciudadanos de manera individual.

La doctrina liberal acerca de las libertades individuales, presente en la mayor parte del texto constitucional, sumó, de manera un poco forzada el derecho de huelga a las garantías que la sociedad brinda a todos en la dimensión del trabajo. Ese concepto se ha mantenido vigente hasta 1972, cuando la Constitución expresa una alta carga liberal, manteniendo las tradicionales garantías individuales, pero adiciona aspectos de carácter social, como el agrupar en capítulos esas garantías fundamentales y crear uno específicamente dedicado al trabajo, en ejercicio de una protección a los grupos más débiles en la sociedad.

El Código de Trabajo de 1972 ubica el derecho de huelga como un derecho colectivo, irrenunciable, al declarar en el artículo 475, que la misma puede ser acordada y ejecutada por un grupo de cinco o más trabajadores. Es destacable que se le atribuya el derecho a ejercerla a cinco o más trabajadores, de donde se desprende que la huelga según el Código de Trabajo, es un derecho colectivo; la misma ampara a todos los trabajadores una vez iniciada, aún a los no sindicalizados. Pero el Código faculta al empleador para pedir el conteo de los

huelguistas⁵, a pesar que la misma debe ser declarada por la mayoría del sindicato, en asamblea general⁶, o por mayoría de los trabajadores de la empresa en caso de trabajadores no organizados.

En conclusión, pareciera que el Código se inclina por reconocer el derecho de huelga como de carácter colectivo, pero la misma lógica de su desarrollo pareciera demostrar lo contrario. La huelga según las normas descritas, es un derecho individual pero que sólo es posible ejercerlo de manera colectiva. Cada trabajador tiene el derecho a participar de la huelga, pero la misma sólo puede ser convocada y ejercida por el colectivo: el sindicato y los trabajadores no sindicalizados que se sumen a ella. No cabe en el ordenamiento jurídico laboral, el ejercicio de la huelga a nivel individual, pero sí la negación de ejercerlo en un conflicto específico. Ningún trabajador puede renunciar al derecho de huelga en ningún convenio individual o colectivo⁷, pero el colectivo (sindicato) puede decidir cambiar la huelga por un arbitraje, es decir, es un derecho individual que sólo se puede ejercer en forma colectiva.

Santoro Pasarelli, describe Murgas, considera que la huelga posee una dimensión subjetiva y otra colectiva en cuanto al interés tutelado, porque se promueve un interés colectivo nacido de las necesidades individuales; el trabajador sólo participa de la huelga si ella es proclamada por el colectivo, pero él mismo forma parte de esa convocatoria, aunque no está obligado a adherirse a la misma (Murgas: Op.Cit: 188).

Para Cedalise, sin embargo, no es clara la titularidad de este derecho, pues arguye que hay sectores doctrinales que se la atribuyen al colectivo y otros al trabajador individualmente (Cedalise Riquelme: Op cit: 90). Es claro que la norma

⁵ El conteo indicado en el Código de Trabajo es un derecho que puede ejercer el empleador al pedir, dentro de las 24 horas de iniciada la huelga, que se verifique si la mayoría de los trabajadores de la empresa apoyan la misma. La Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo organiza el conteo, que consiste en una votación secreta (una urna en la que se depositan cartones que dicen sí o no y que son seleccionados por los trabajadores de manera secreta). Las listas de los que pueden votar la proporciona la empresa pero los trabajadores pueden impugnarla ya que con anticipación, al presentar el pliego que origina la negociación, el sindicato debe indicar el número de trabajadores que deben ser considerados para dicho conteo. La mayoría debe ser la mitad más uno de los trabajadores de la empresa.

⁶ Artículo 362 del Código de Trabajo: *“La Asamblea General es la máxima autoridad de la organización social. Son funciones privativas de ella, las siguientes:*

...
4. Declarar la huelga.”

⁷ Artículo 482 del Código de Trabajo: *“El derecho de huelga es irrenunciable. Será nula la cláusula en una convención colectiva, contrato individual u otro pacto cualquiera, que implique renuncia, o limitación del derecho de huelga.”*

jurídica en Panamá se la atribuye al trabajador, individualmente, pero sólo puede ser ejercido colectivamente.

La Ley de carrera administrativa (Ley 9 de 1994) describe en su lista de derechos individuales de los servidores públicos el derecho de huelga, y aunque describe que el derecho de huelga lo ejercen las asociaciones de servidores públicos al incumplirse los laudos arbitrales por parte de las autoridades, sanciona con despido a los que participen de huelgas ilegales (artículo 137, numeral 17) o sea, que le da efectos individuales al ejercicio de la huelga. Por eso concluimos que la huelga en el sector público es considerada un derecho individual, pero ejercido en colectivo.

En la Autoridad del Canal de Panamá, la huelga es considerada un derecho eminentemente colectivo, propio del sindicato de trabajadores, pero es negado expresamente su ejercicio, y en su sustitución se establecen mecanismos administrativos (denuncias por prácticas desleales) y judiciales (demandas ante la Junta de Relaciones Laborales del Canal de Panamá).

Excluidos del Derecho de Huelga.

No tienen derecho a ejercer la huelga en Panamá:

- Los servidores públicos en general, según el Código de Trabajo, a quienes no se les aplican las normas sobre huelga contenidas en el mismo⁸; sin embargo la Ley 9 de 1994 que contienen normas sobre huelga en el sector público, es interpretada por las autoridades del gobierno central en el sentido que sólo otorga el derecho a ejercer la huelga a los servidores públicos de carrera administrativa⁹.
- Los servidores públicos de la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo al artículo 92 de la Ley 19 de 1997, orgánica de esa entidad.
- Los trabajadores desocupados.
- Los trabajadores tercerizados¹⁰

⁸ Artículo 2 del Código de Trabajo: *“Las disposiciones de este Código son de orden público, y obligan a las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional.*

Los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto en este Código.”

⁹ Los servidores públicos de carrera administrativa a quienes se les aplicarían estas normas, en la actualidad suman poco menos de ocho mil personas, de un total aproximado de 150,000 servidores públicos.

¹⁰ Entendemos por trabajadores tercerizados aquellos que dejan de laborar para una empresa que ha cerrado una actividad que realizaba, para contratar los servicios de otra empresa que le brinde dichos

- Los estamentos de seguridad del Estado. En 1998, como respuesta a una huelga de los controladores aéreos, fueron todos destituidos por el gobierno nacional. Los bomberos pueden ejercer la huelga con las limitaciones que indica la Ley 9 de 1994, sobre servicio mínimo.
- De acuerdo a la interpretación de las autoridades del Ministerio de Trabajo, las Federaciones Nacionales; Confederaciones y Centrales no pueden ejercer el derecho de huelga por cuanto las normas que la regulan no son posible de cumplir por parte de estos niveles de organizaciones, de donde se concluye que el ejercicio de la huelga está vedado a las Federaciones Nacionales, Confederaciones y Centrales.

Regulación de la Huelga en el Sector Público.

La huelga en el sector Público está regulada en los artículos 485; 486 y 487 del Código de Trabajo y en el Capítulo II del Título VIII del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, sobre Carrera Administrativa. El Código de Trabajo otorga 8 en vez de 5 días entre el anuncio y el inicio de la huelga en el caso de servicios públicos brindados por empresas privadas y establece una lista de servicios públicos en los que se deben prestar servicios mínimos en caso de huelga.

La Ley 9 de 1994 indica que después de agotados los procedimientos de negociación y de arbitraje, si la administración no cumple con el laudo arbitral, surge el derecho de los servidores públicos de ejercer la huelga. Además impide participar en huelgas prohibidas o ilegales, so pena de destitución del cargo.

No se ha reglamentado el ejercicio de la huelga a raíz del incumplimiento del laudo arbitral, ni tampoco se ha desarrollado ningún caso que pudiera servir para conocer cómo debe operar en la práctica el ejercicio de este derecho, según lo consagra la Ley 9/94.

Según el artículo 188 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, la huelga se puede ejercer, con la limitación de prestar servicios mínimos, en todas

servicios, pero con el antiguo personal que desarrollaba esa actividad en la empresa. Estos trabajadores no son considerados como tales por las empresas y por ende no les permiten sindicalizarse ni ejercer el derecho de huelga. También son tercerizados los trabajadores contratados por las agencias privadas de colocación de empleo para realizar trabajos específicos en otra empresa, quienes no gozan de estabilidad como política de estas empresas y por ende, se imposibilita organizar sindicatos y ejercer la huelga.

las instituciones del Estado donde existan funcionarios de carrera administrativa. De allí que la interpretación que históricamente ha hecho el Órgano Ejecutivo ha sido que los servidores públicos que no forman parte de la carrera administrativa no pueden ejercer el derecho de huelga.

Hay que distinguir las regulaciones e interpretaciones contenidas en la Ley de Carrera Administrativa, de lo que el Código de Trabajo define como servicios públicos, pues aquí se trata de empresas privadas que brindan servicios que la Ley describe como servicios públicos. Así se desprende del texto de los artículos 485 y 486 del Código de Trabajo.¹¹

III. CONTENIDO Y LÍMITES DEL DERECHO DE HUELGA.

Finalidad de la huelga.

La huelga se desarrolla para presionar al empleador con la finalidad de obtener mejores condiciones de trabajo o el cumplimiento de las normas laborales que el empleador no esté acatando. La huelga tiene por objetivo:

- a. Obtener del empleador mejores condiciones de trabajo
- b. Obtener la celebración de una convención colectiva de trabajo, o
- c. Exigir el cumplimiento de la convención colectiva de trabajo, del arreglo directo o del laudo arbitral. . . y, si fuere preciso, la reparación del incumplimiento.

La otra posibilidad de hacer efectiva una huelga es la que lleva como objetivo la solidaridad con otros trabajadores en huelga, siempre que esta huelga por solidaridad se realice por un máximo de dos horas, dentro del mismo Distrito, y debe ser realizada por trabajadores del mismo oficio o profesión.

¹¹ Artículo 485: “Los trabajadores de las empresas que se mencionan en el artículo siguiente podrán hacer uso del derecho de huelga, sujetándose a los mismos requisitos señalados para la huelga de los demás trabajadores, y a las disposiciones de este Capítulo.”

Artículo 486. “Para los efectos del artículo anterior se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transporte, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.”

De acuerdo al Código de Trabajo, no existe la huelga política o para ejercer presión a las autoridades acerca de temas o políticas públicas económicas o sociales, aunque en realidad esta ha sido la modalidad de una gran cantidad de huelgas durante las últimas décadas. El ejercicio de este tipo de huelga es la manifestación de una libertad que no produce los efectos de una huelga en los términos del Código de Trabajo (Murgas: Op.Cit: 198), sin embargo, las manifestaciones multitudinarias, con participación de las organizaciones sindicales más representativas, han derrumbado iniciativas gubernamentales importantes en los últimos años¹². La huelga política no han sido hasta ahora sometida a ningún control judicial y no existe jurisprudencia al respecto.

Según la Ley de Carrera Administrativa, la huelga tiene por finalidad el obligar a la administración a cumplir con el contenido de los laudos arbitrales y no se puede ejercer para obtener mejores condiciones de empleo.

En la práctica, en un país con el más alto índice de crecimiento promedio durante los últimos diez años¹³, pero con altos índices de pobreza, desigualdad e inseguridad, es impensable que las huelgas sólo se produzcan con los fines especificados en la ley, y de manera exclusiva por la ruta del procedimiento legal.

Sin duda que el arbitraje obligatorio descrito en el Código de Trabajo es una limitación al ejercicio del derecho de huelga, al menos en las empresas privadas que brindan servicios públicos.

El ejercicio de servicios mínimos durante la huelga, que según el Código de Trabajo, debe ser de entre 20 y 30% en las empresas que prestan algunos servicios públicos y que según la Ley 9/94 debe ser de 25% en todas las entidades (donde se aplique la carrera administrativa) y en algunos casos hasta

¹² En 2005, se logró derogar con la movilización sindical y gremial, la ley que aumentaba la edad de jubilación; en 2010 la Ley 30, conocida como “Ley chorizo”, que pretendía entre otras cosas, afectar la actividad sindical y entrometerse en la misma por parte del órgano ejecutivo; En 2011 se derogó las reformas al Código Minero y en 2012 varias leyes que pretendían privatizar bienes estatales.

¹³ Siete y medio por ciento ha sido el crecimiento económico sostenido promedio de Panamá durante la última década, uno de los más grandes de América y del mundo

del 50%, es una limitación al ejercicio del derecho de huelga, considerando que dichos porcentajes bien pudieran ser negociados por las partes antes que estalle el conflicto.

En la práctica, en el caso de los servicios médicos del Estado, el servicio mínimo se establece por calidad en vez de cantidad; por ejemplo, los servicios de urgencia permanecen funcionando, etc.

La imposibilidad de organizar sindicatos en algunas empresas como por ejemplo en los bancos y en la Zona Libre de Colón, conllevan a que el derecho de huelga sea nugatorio pues al no poder organizarse, resulta imposible ejercer el derecho de huelga.

Recientemente se ha dictado sentencia¹⁴ mediante la cual se establece la ilegalidad de la huelga de los trabajadores no organizados, que no transitan por las normas de procedimiento del Código de Trabajo, es decir, que si los trabajadores no están organizados en sindicatos no presentan un pliego de peticiones al Ministerio de Trabajo para negociar y si hacen huelga la misma deviene en ilegal, sin considerar la posibilidad de que los trabajadores no organizados y la empresa negocien al margen de los procedimientos del Código de Trabajo, y que a falta de acuerdo se decreta la huelga, todo ello fuera del contexto del Código, por lo cual no le es dable a la jurisdicción laboral conocer acerca de la ilegalidad de esa huelga ya que la misma no obedece desde su origen a las normas del Código.

Huelga y Solución de Conflictos Colectivos.

La reglamentación de la huelga en Panamá se enfoca en considerarla como un medio de presión para resolver los conflictos colectivos de trabajo, tanto en el ámbito privado como en el público, aunque en éste último caso de manera más limitada.

¹⁴ Sentencia No. 6 del Juzgado Cuarto Seccional de Trabajo del 21/2/13; confirmada por sentencia del 25 de febrero de 2013, del Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial. Transporte Masivo de Panamá S.A. vs Trabajadores del Sindicato en Formación Sindicato de Trabajadores de Transporte Colectivo y Selectivo de Panamá (SITTRACOSEP).

Según se indica en el Código de Trabajo, la huelga debe estar precedida del agotamiento de los procesos de negociación colectiva que establece el mismo, para que sea considerada una huelga legal.

Ahora bien, los procedimientos de negociación colectiva descritos en el Código son dos: la negociación por vía directa, entre sindicato y empleadores, y la vía de la negociación asistida, en donde el sindicato presenta un pliego al Ministerio de Trabajo para que lo traslade a la empresa, y una vez que esta responda dentro del término indefectible que la ley otorga (5 días), deben iniciarse los procesos de negociación con duración temporal especificada en la ley, al término del cual se produce el derecho a decretar la huelga si no se ha llegado a un arreglo sobre todas las causas del conflicto.

Si bien la solución de los conflictos colectivos no se da de manera exclusiva por vía de la huelga, la misma es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo de presión que conlleva a la solución del conflicto colectivo, junto a otros mecanismos como el arreglo o acuerdo entre las partes; el desistimiento si el conflicto es judicial; el retiro del pliego por parte del sindicato; el arbitraje o la sentencia judicial.

En el sector público la huelga es un mecanismo de presión para cumplir con los términos del laudo arbitral, aplicable, según la interpretación de las autoridades, sólo a las organizaciones de servidores públicos de carrera administrativa. Existen en la Ley otros mecanismos de solución de los conflictos colectivos como el acuerdo entre las partes producido a lo interno de la institución en conflicto, o ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, y por último, el arbitraje. En aplicación del derecho común, se puede invocar a los tribunales para dirimir conflictos por la vía judicial, siendo estos de carácter colectivo al ser promovido por un grupo de servidores públicos, o por la Asociación de empleados respectiva.

En la Autoridad del Canal de Panamá, los sindicatos pueden invocar el arbitraje o promover denuncias ante la Junta de Relaciones Laborales, Tribunal especializado para el Canal de Panamá, independiente de la administración, que

resuelve los conflictos por vía de resoluciones con fuerza de sentencia. Además, los sindicatos pueden promover negociaciones colectivas que conlleven a acuerdos que solucionen los conflictos colectivos de trabajo.

Huelga y Negociación Colectiva:

Como queda escrito, en el ámbito privado, la huelga es la consecuencia de una negociación colectiva que en un plazo predeterminado por la Ley no ha concluido con acuerdos. Resulta curioso al respecto indicar que en el caso de la negociación por vía directa no se tiene un plazo para la negociación, mientras que la negociación asistida por funcionarios del Ministerio de Trabajo tiene un término inicial de 15 días hábiles para desarrollarse y luego hasta dos prórrogas acordadas entre sindicato y empleador, por un máximo de 10 días hábiles cada una, al término del cual el sindicato tiene hasta 20 días hábiles para decretar la huelga.

En caso que el empleador se niegue a negociar el pliego de peticiones presentado por el Sindicato a través del Ministerio de Trabajo, o a asistir a las citaciones del mediador, surge el derecho a decretar la huelga por parte de los trabajadores.

En el caso de una negociación por la vía directa, nuestro Código no parece regular los términos para declarar e iniciar la huelga pero bien pudiera interpretarse que el sindicato tiene hasta 20 días hábiles para decretar la huelga, después de terminada la negociación sin haber llegado a acuerdos; pero en este caso sería necesario una especie de acta o documento que comprobara que, en efecto, ambas partes han terminado de negociar sin llegar a acuerdos.

En el sector público, la Ley 9 de 1994 no obliga a la negociación previa de manera inmediata, pues la huelga se origina por el incumplimiento del laudo, el cual a su vez es originado en el agotamiento del tiempo que la ley otorga para el desarrollo de la negociación, sin haber llegado a acuerdos, y que son parecidos a los términos establecidos en el Código de Trabajo.

La Autoridad del Canal de Panamá prevé en su ley orgánica la negociación por vía directa, y no existen términos para agotar la misma. Como la huelga está prohibida por el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, la negociación debe necesariamente culminar en acuerdos para que se considere resuelto el conflicto colectivo, o cerrarla por mutuo acuerdo y hacer uso de la convocatoria al arbitraje o la demanda judicial.

Fines Excluidos o Prohibidos.

La huelga no puede decretarse para otros fines que no sean el cumplimiento de las normas laborales o mejorar las condiciones de trabajo, tanto en el sector público como privado.

Las huelgas pueden estar vinculadas a la negociación de un convenio colectivo pero no exclusivamente, pues las mismas pueden proceder de negociaciones frustradas acerca de incumplimiento de normas o acuerdos laborales, o mejorar condiciones de trabajo en aspectos no contenidos en el convenio colectivo vigente.

En el sector privado, bajo la vigencia de las normas del Código de Trabajo, se puede decretar con las limitaciones allí planteadas la huelga por solidaridad, la que no está autorizada por la Ley 9 de 1994 para el sector público.

La Ley 9 de 1994 prohíbe a los servidores públicos participar de huelgas prohibidas o ilegales; sin embargo, no define qué debe entenderse como huelga legal, ilegal o prohibida. El artículo 188 indica que “deben prestarse servicios mínimos en las entidades públicas amparadas por esta ley **donde se declare la huelga legal**...” pero tampoco allí se define cuándo o cómo una huelga es legal o ilegal. Como quiera que esa norma no se ha aplicado hasta la fecha, no se puede saber cuál sería la interpretación de las autoridades al respecto.

La huelga contra las políticas públicas de los gobiernos no está autorizada por las normas laborales vigentes, ni en el sector público ni en el privado. Pero es la más usual en los últimos tiempos en el país.

Derecho de Información de los Trabajadores antes, durante y después de terminada la Huelga.

No existe regulación que impida o limite el derecho de información de los trabajadores en relación a la huelga, como tampoco existen normas que ordenen al empleador el otorgar información a los trabajadores, que pueda ser determinante para la negociación y la huelga. En la práctica, los trabajadores obtienen por sus propios medios una parte de la información, que les permite utilizarla como herramienta en la negociación y la huelga.

Regulación de la huelga por el derecho Penal.

No existe en la actualidad ningún tipo de regulación penal que prohíba, impida o limite el derecho de huelga de los trabajadores. Existió una norma prohibitiva penal, del ejercicio de huelga, al principio de la República, en 1903; pero dicha norma fue derogada con la expedición del Código Penal de 1916 y aunque el mismo ha sido modificado más 150 veces, nunca se ha restablecido la norma o tipo penal de huelga; es decir, desde 1916 no ha sido castigado penalmente el ejercicio de la huelga.

IV. EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA.

Si la huelga es un derecho, reglamentado o no, se puede decir que en efecto hay condiciones jurídicas y de hecho que la regulan o la determinan, pero ahora se hará énfasis en los requisitos de carácter jurídico laboral.

Requisitos de Fondo.

El primer requisito de fondo de la huelga en Panamá es que la misma sea declarada y ejercida por un colectivo de trabajadores, tanto en el sector privado como en el público. Así se desprende del contenido del Código de Trabajo y de la Ley 9 de 1994, en el primero de los cuales se obliga a que la huelga sea ejercida al menos por 5 trabajadores, mientras que la ley 9/94 no autoriza la huelga individual.

El segundo requisito es que se desarrolle en la empresa o establecimientos de la misma, en el sector privado. En el sector público no se hace alusión al lugar en el que debe desarrollarse la huelga pero el contexto en que se regula la misma es el conflicto colectivo originado en una Institución del Estado, ya sea del gobierno

central o en las instituciones descentralizadas. Si se considera la norma de que sólo puede haber una asociación por institución, y que esa asociación es la que presenta el conflicto a la administración de su institución, es concluyente que la huelga será ejercida en la misma, aunque no se prohíbe la huelga decretada por una federación o una confederación de organizaciones de trabajadores.

Otro requisito de fondo es que la huelga sea aprobada y por la mayoría, para lo cual se enlistan en la norma varios supuestos:

- En el caso del sindicato de empresa, deben adherir a la misma la mayoría de sus trabajadores.
- En el caso de una empresa con varios establecimientos, en donde se declare la huelga en uno de ellos, los huelguistas deben ser la mayoría de dicho establecimiento.
- Los huelguistas deben ser la mayoría en el caso de las empresas con varios establecimientos, cuando la huelga sea en toda la empresa, pero no se requiere tener mayoría en cada uno de esos establecimientos.
- Si la huelga la declara un sindicato de industria o gremial, deben adherir a la misma el 60% de los sindicalistas, siempre que la misma se desarrolle en varias empresas; pero si se desarrolla en una sola empresa, debe tener el apoyo de la mayoría.

Es requisito esencial que la huelga tenga como fin obtener mejores condiciones de trabajo, lo cual incluye el proponer una convención colectiva de trabajo; el cumplimiento de las normas legales (convenio colectivo, laudo o ley laboral) o ejercer la solidaridad con otros trabajadores en huelga, con las restricciones mencionadas arriba.

Durante la huelga, los trabajadores deben asegurar que no se produzcan actos de violencia contra las personas o la propiedad, pues ello puede ser causal de declaratoria de ilegalidad de la huelga.

En el caso de algunos servicios públicos¹⁵, el Código de Trabajo establece restricciones adicionales como la obligación de brindar servicios mínimos en un porcentaje de entre 20% y 30% de los trabajadores de la empresa. Cabe destacar que la norma se refiere a las empresas privadas que brindan servicios públicos y no a las instituciones estatales. También se obliga a que en estos casos, el período del inicio de huelga sea mayor (8 días) que para el resto de las empresas (5 días).

En el sector público no existen exigencias específicas sobre requisitos de fondo para ejercer la huelga, pero algunas reglas se desprenden del contenido de la Ley. En primer lugar, que la huelga no puede ser ejercida de manera individual, aunque puede tener efectos disciplinarios individuales. En segundo lugar, que el propósito de la huelga debe ser el obligar a la administración a cumplir con el contenido de un laudo arbitral y en tercer lugar, que sólo puede desarrollarse por los trabajadores de la institución involucrada en el conflicto, al no existir la huelga por solidaridad.

Reglas de Procedimiento.

La huelga en Panamá debe realizarse en base a algunas reglas de procedimiento. En el sector privado, dichas reglas están contenidas en el Código de Trabajo y las podemos describir de la siguiente forma:

En primer lugar, debe ser decretada por la asamblea general del sindicato o por un grupo de trabajadores no organizados de la empresa. Los huelguistas deben dar aviso al Ministerio de Trabajo y al empleador en un plazo no mayor de 20 días desde que termina la negociación previa y la misma no puede iniciarse antes de transcurridos 5 días desde el aviso de la misma (8 días en el caso de empresas que brinden servicios públicos).

¹⁵ Comunicaciones y transportes; gas; luz y energía eléctrica; limpia; aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones; sanitarios; hospitales; cementerios y alimentos cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este caso se afecte una rama completa de servicio.

Los transportes que se encuentren en ruta, sean aéreos, marítimos o terrestres, deben ser llevados a su destino, una vez inicie la huelga.

La huelga puede ser levantada por la Junta Directiva del sindicato, oyendo al comité de huelga en el caso que este existiera, a menos que la asamblea al acordarla hubiese aprobado otra cosa. En el caso de huelga ejercida por trabajadores no organizados, la norma guarda silencio en torno a quien debe levantar la huelga. En la práctica, lo hace el equipo negociador.

No existe en la Ley 9/94 ni en el Decreto Ejecutivo 222 de 1997, que desarrolla esta Ley, reglas de procedimiento para ejecutar el derecho de huelga. Del texto de la Ley se colige que la misma debe ser decretada sólo por la Asociación involucrada pero no se establecen mecanismos de cómo debe hacerse.

Como quiera que las asociaciones de servidores públicos se rigen por sus estatutos, es de suponer que si los mismos contienen normas de carácter general o específico acerca de cómo tomar decisiones en caso de huelga, las mismas deben ser acatadas.

Una norma general presente en todos los estatutos es que las decisiones que afecten al colectivo deben ser tomadas por mayoría de sus afiliados, lo que aplicaría para aprobar la declaratoria y el levantamiento de la huelga. Otra regla generalmente adoptada por los estatutos de las Asociaciones es que lo que no resuelve su texto debe ser resuelto por la Asamblea General, de donde se colige que las normas de procedimiento interno en caso de huelga debe resolverlo la Asamblea General, en cada caso específico.

Existe en la práctica otro procedimiento puesto en ejecución por algunas organizaciones de trabajadores, consistente en detener la producción y luego negociar con el empleador. Esto ocurre en el caso de las organizaciones o sindicatos industriales, sobre todo en el caso de la construcción. Es un método que ha venido dando resultados a los sindicalistas, pero no está descrito en la ley. Es sin duda una forma atípica de huelga.

En el sector público todo empieza con la presentación de los reclamos a la autoridad, la que regularmente no da respuestas satisfactorias y entonces, previa comparecencia a los medios de comunicación, se convoca a la huelga, normalmente por 48 horas prorrogables, que al hacerse indefinida, presiona a las autoridades, que con frecuencia terminan cediendo a los reclamos de los huelguistas. Estos mecanismos tampoco están incluidos en las reglamentaciones de la huelga, pero forman parte ya de una larga tradición en el sector en materia de procedimientos de huelga.

Seguimiento dado a las Recomendaciones de OIT en materia de Huelga.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de los órganos de control, específicamente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Normas (CEACR), ha hecho observaciones a la legislación laboral panameña desde hace muchos años y en 2011, en virtud de que no se producía ninguna reacción por parte de las autoridades panameñas, se llevó el caso ante la Comisión de Normas de la Conferencia Anual, la cual se pronunció sobre aspectos puntuales de la legislación sobre libertad sindical.

Las observaciones y recomendaciones de CEACR en materia de huelga se resumen en los siguientes aspectos¹⁶:

- La Negación del ejercicio del derecho de huelga en las zonas procesadoras para la exportación (artículo 49, numeral b de la ley 25 de 1992) y negación del derecho de huelga en las empresas con menos de dos años (artículo 12 de la Ley 8 de 1981). Estas limitaciones fueron eliminadas mediante la Ley 30 de 2011 y la Ley 32 de 2011, respectivamente.
- La negación del derecho de huelga a los servidores públicos, indicando que las limitaciones de la huelga sólo deben aplicarse a los servicios esenciales (aquellos cuya paralización ponen en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas). La ley 9/94 no expresa el derecho de todos los servidores públicos a ejercer la huelga y las autoridades no interpretan las normas vigentes en tal sentido. En la actualidad, se discute cambiar el texto de la Ley 9/94 en la comisión tripartita de diálogo, con el objeto de que quede

¹⁶ Ver informe de CEACR sobre Panamá, 2011, al igual que el acta de la Comisión de Normas de la Conferencia Anual de 2011 de OIT sobre el caso de Panamá respecto del Convenio 87.

claramente expresado que el derecho de huelga lo es de todos los servidores públicos, con las salvedades expresas que determine la ley.

- Prohibición a las federaciones y confederaciones de declarar huelgas y prohibición de huelgas contra políticas económicas y sociales del Gobierno e ilegalidad de huelgas no vinculadas a un convenio colectivo en una empresa. La Comisión, apoyada en los criterios descritos en el Estudio General de 1994 sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva (párrafo 165) ha indicado que las organizaciones de trabajadores (todas) deben tener derecho a expresar su disconformidad con las políticas económicas y sociales, llegando incluso a la huelga. Al respecto no se ha hecho nada aún en el país.
- Facultad de la Dirección General o Regional de Trabajo de someter el conflicto colectivo a arbitraje obligatorio para terminar con la huelga, cuando se produce en las empresas de transporte privado que no realizan un servicio público esencial (artículos 452 y 486 del Código de Trabajo). En tal sentido, la Comisión ha indicado que el arbitraje obligatorio resulta aceptable sólo si lo acuerdan ambas partes del conflicto. No se han cambiado dichas normas, ni se ha realizado ninguna actividad gubernamental encaminada a tal propósito
- Obligación de prestar servicios mínimos con un 50% del personal en el sector transporte y la sanción con destitución directa de los servidores públicos por incumplir los servicios mínimos en caso de huelga (artículos 152, numeral 14 y 185 de la Ley de Carrera Administrativa, número 9 de 1994). La Comisión subrayó el que los servicios públicos esenciales son los que requieren de un servicio mínimo. Al respecto, se han dictado los Decreto Ejecutivos No. 25 y 26 de 2009, que disponen, respectivamente, que al transporte terrestre no se le aplicarán las normas del Código de Trabajo en materia de huelga en los servicios públicos, y que en caso que la cantidad de trabajadores que prestan el servicio mínimo durante la huelga sea insuficiente, el Ministerio de Trabajo lo podrá aumentar hasta 30%, basado en criterios objetivos como el peligro de la vida, afectación de las condiciones normales de vida de la población, o que peligre la existencia de la fuente de empleo. Hay que destacar que los Decretos Ejecutivos no pueden aplicarse por encima de la Ley y que si hay contradicción entre ellos, como es el presente caso, prima la ley, por lo que debe reformarse la Ley 9/94 de manera clara y contundente.
- La injerencia legislativa en las actividades de los empleadores y trabajadores, específicamente ordenando el cierre de las empresas durante la huelga (artículo 493 numeral 1 y 494 del Código de Trabajo) y arbitraje obligatorio a

instancia de una de las partes (artículo 452 numeral 2 del Código de Trabajo). Al respecto hay que indicar que la Ley 68 de 2010 reformó el artículo 493 y 494 del Código de Trabajo, estableciendo como efecto de la huelga que los directivos y trabajadores de confianza pueden ingresar a la empresa durante la huelga pero la producción no será reiniciada, dejando vigente el principio de mayoría, o sea, que si la mayoría decide no participar de la huelga, la misma se cae, y si por el contrario la mayoría decide apoyar la huelga, la misma se llevará a efecto, por todos los trabajadores.

Ocupación de los Lugares de Trabajo.

La ley panameña ordena el cierre de las empresas durante la huelga y sólo pueden acceder a ella los directivos y trabajadores de confianza, para fines que no impliquen el reestablecimiento de la producción. No se permite la ocupación de los centros de trabajo como mandato expreso de la ley; podría más bien interpretarse esta conducta como un acto de violencia en contra del patrimonio de la empresa, que daría inicio a la demanda de ilegalidad de la huelga. Tampoco existe una norma que expresamente prohíba la ocupación por medios pacíficos de los establecimientos en donde se desarrolla la huelga.

Piquetes.

Los piquetes son una facultad o un derecho de los huelguistas según lo describe expresamente el Código de Trabajo, siempre que los mismos se desarrollen fuera del establecimiento en donde sea decretada la huelga.

V. MODALIDADES DE LA HUELGA.

General o Parcial; Indefinida o Temporal.

La reglamentación de la huelga en Panamá establece la posibilidad de que la misma sea parcial o general (en la totalidad de la empresa). Así se desprende cuando al mencionar el requisito de mayoría, el artículo 476 numeral 2 del Código de Trabajo indica que la misma se puede declarar en uno, varios o todos los establecimientos o sucursales de una empresa.

Por otra parte, la huelga puede ser por tiempo indefinido o temporal, según lo que acuerde el sindicato. En la gran mayoría de los casos las huelgas en el sector privado son decretadas por tiempo indefinido cuando son producto de una negociación colectiva que no ha llegado a acuerdos. Si se trata de huelgas de hecho o políticas, suelen producirse huelgas llamadas “de advertencia” de 24 y 48 horas, agregándoles el término de “prorrogables”, para evitar convocar nuevamente a la asamblea general y decidir la continuidad de huelga en caso que se considere necesario.

En el sector público no existen categorías de huelgas descritas en la ley y por lo regular cuando las mismas son convocadas, se hacen por tiempo indefinido y de manera total o general en la Institución pertinente. Cuando la huelga es convocada por una organización gremial presente en varias instituciones, los participantes de la huelga son solamente los profesionales agremiados y no todos los trabajadores de cada institución, pero se produce el efecto de huelga de choque o sea, que se paraliza el trabajo de los demás en cada institución.

Modalidades Irregulares.

Las huelgas en demanda de revisión de las políticas estatales o para revocar alguna norma de carácter general, son convocadas con cada vez más frecuencia por organizaciones sindicales del sector público y privado. Estas huelgas suelen ser por un tiempo determinado y casi siempre terminan con un pacto de no represalias contra los huelguistas, incluyendo el pago salarios correspondientes a los días en huelga. En estos casos, la convocatoria a la huelga proviene de la dirigencia nacional de las organizaciones de trabajadores y una especie de comité de huelga determina el levantamiento de la misma.

También existen las huelgas por ajustes de salario sin negociación previa, en el sector público. La misma es convocada por las estructuras intermedias de la organización sindical, y se llevan a cabo después de conminar públicamente a las autoridades. La negociación colectiva se produce después de iniciada la huelga y

termina con un acuerdo que satisface en alguna medida las aspiraciones de los huelguistas y el acuerdo de no represalias.

La jurisprudencia ha indicado que en el sector privado la huelga que no reúne los requisitos mínimos es evidentemente una huelga ilegal y faculta al empleador para despedir por abandono del trabajo, a los huelguistas¹⁷. La consecuencia de la huelga ilegal es la autorización al empleador para despedir a los que se nieguen a suspender la huelga, pero el empleador no puede despedirlos si no se produce la autorización judicial descrita¹⁸

Oscar Vargas Velarde ha clasificado la huelga panameña de una manera sencilla y didáctica, en los siguientes términos (Vargas Velarde: 2000):

- Según las formalidades legales que cumpla, la huelga se puede dividir en legal e ilegal.
- Según la justicia de la causa, puede tratarse de una huelga imputable al empleador o de una huelga no imputable.
- De acuerdo al apoyo de los trabajadores o sus intereses, se puede clasificar en huelga directa y huelga de solidaridad.
- Según el tipo de actividad en el que se desarrollan, pueden ser huelgas en actividades estrictamente privadas o huelgas en servicios públicos.
- Según su duración, la huelga puede ser por tiempo definido o por tiempo indefinido.
- De acuerdo a su extensión o cobertura, la huelga puede clasificarse en general o parcial.
- De acuerdo con la teleología o finalidad, pueden ser clasificadas en huelgas profesionales o de carácter político sociales.

¹⁷ Véase sentencia del 19 de octubre de 1998; Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Chiriquí Land Company VS. Miguel Angel Bolis. Y más recientemente, sentencia del 25 de febrero de 2013, del Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial (Transporte Masivo de Panamá S.A. VS. Grupo de Trabajadores en formación del Sindicato de Trabajadores del Transporte Colectivo y Selectivo de Panamá (SITTRACOSEP).

¹⁸ El artículo 507 del Código de Trabajo indica que en la misma resolución en la que se declara la ilegalidad de la huelga, el juez dispondrá fijar un término de 24 horas para que los trabajadores se reintegren al trabajo; indicará que de no hacerlo el empleador puede terminar justificadamente la relación de trabajo; contrata nuevos trabajadores y reanudar las actividades de la empresa.

Puede agregarse a esta clasificación la huelga según el sector en que se desarrolle, pública, privada o mixta.

Formas Atípicas de Huelga.

Aunque los procedimientos para iniciar la huelga responden cada vez menos a los preceptos del Código de Trabajo y de la Ley 9 de 1994, el contenido, el ejercicio de la huelga en sí, sigue siendo la tradicional suspensión de labores. En tal sentido, como hemos expresado anteriormente, el Código de Trabajo define la huelga como un abandono del trabajo es decir, no concibe otra forma de ejercer el derecho de huelga que no sea abandonando la producción. En conclusión, norma y práctica identifican la huelga con la suspensión de labores o abandono del trabajo.

Lo atípico, es el procedimiento para arribar a la huelga. Es cada vez más común que los trabajadores (aun los no organizados en sindicatos y los que laboran en una empresa en donde exista un sindicato no muy distinguido por la defensa de los derechos de los trabajadores), soliciten al empleador (público o privado) algún tipo de atención respecto de salarios y/o condiciones de trabajo que, al no ser atendidos por dicho empleador, provocan la suspensión intempestiva de labores. Cuando ello ocurre, el Ministerio de Trabajo se apersona a la empresa e inicia una mediación que normalmente puede lograr la suspensión de la huelga y el inicio de una negociación entre los trabajadores y los empleadores. Este procedimiento es cada vez más común en los últimos tres años¹⁹, y ha sido aplicado también a la huelga política²⁰.

Las huelgas atípicas no son reconocidas por la legislación ni por la jurisprudencia; sin embargo, no han faltado en la historia algunos casos curiosos que pudieran identificarse como huelgas atípicas. Así por ejemplo, en los años 80 del siglo XX, en varias ocasiones la ausencia de transporte público (provocada, accidental o

¹⁹ Así se ha ejercido la huelga en los trabajos de ampliación del Canal de Panamá; en los recintos portuarios; en la construcción del Metro de la ciudad de Panamá; en diferentes obras de construcción civil, y últimamente en la empresa concesionaria del servicio de transporte en la ciudad de Panamá.

²⁰ En la lucha de los sindicatos contra la Ley 30 de 2010 (que afectaba al sindicalismo nacional); en la lucha contra la ley que ordenaba vender las tierras de zona libre de Colón, en 2012, etc.

premeditada) ocasionó la ausencia de muchos trabajadores del sector público y privado en sus puestos de trabajo, cuando las organizaciones sindicales se oponían a algunas políticas económicas o sociales.

No se producen en el país trabajo a desgano, huelgas intermitentes o rotativas, aunque es frecuente escuchar, al menos en el sector docente (público) el término “huelga de advertencia”, que por lo general dura entre 24 y 48 horas.

Con una huelga de advertencia en octubre de 2012, que duró media jornada, el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS) logró que el gobierno nacional desistiera definitivamente de vender terrenos de la Zona Libre de Colón, que se había aprobado mediante Ley 72 de 2012. Dicha huelga fue denominada por SUNTRACS como de advertencia pero en realidad era de solidaridad con las diversas fuerzas populares agremiadas en el llamado Frente Amplio de Colón. La misma paralizó al país totalmente y convenció al Gobierno de derogar dicha Ley 72.

VI. CALIFICACION DE LA HUELGA.

Terminología.

Las huelgas según el ordenamiento jurídico vigente en el sector privado, se describen como legales, ilegales e imputables, mientras que en el sector público las huelgas pueden ser legales o prohibidas.

Huelga Lícita e Ilícita.

En la legislación panameña, la huelga lícita se describe como huelga legal y la ilícita como ilegal. Serán huelgas legales aquellas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley en cuanto a procedimientos previos, fines u objetivos y desarrollo de las mismas. Según el Código de Trabajo, la huelga es legal si se han agotado previamente los procedimientos de conciliación; si los trabajadores que la adhieren constituyen la mayoría; si se declara con los fines especificados en la Ley²¹; que se avise con la anticipación que demanda la ley; que la huelga sea declarada en asamblea general del sindicato o por la mayoría de los trabajadores de la empresa en caso que no exista un sindicato, y que tratándose de servicios

²¹ Obtener mejores condiciones de empleo; obtener la celebración de una convención colectiva; exigir el cumplimiento de una convención colectiva u otra norma de carácter laboral, o demostrar solidaridad con otro grupo de trabajadores en huelga.

públicos, se cumpla con los requerimientos de servicio mínimo descritos en el Código de Trabajo.

De esta descripción legal se desprende que las huelgas son legales si se apegan al texto de la norma, pero no existe ningún requisito de calificación previa de la huelga. El empleador podrá solicitar la declaratoria de ilegalidad de la huelga dentro de los tres días siguientes al inicio de la misma, ante los juzgados seccionales de trabajo, lo que inicia un proceso especial y sumarísimo descrito en el Código de Trabajo, con audiencia de los trabajadores, en el que la huelga se puede declarar ilegal si incumple con los requisitos de legalidad o si durante su desarrollo se cometen actos de violencia contra las personas o las propiedades, concertados por la mayoría de los sindicalistas, o con su conocimiento.

Aunque se reconoce que la huelga afecta a terceros, a los consumidores, no se ha dado ninguna demanda civil contra los sindicatos por ejercer el derecho de huelga. En 2011, la Cámara de Comercio de Panamá anunció que demandaría al Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS) por daños ocasionados durante huelgas y protestas públicas pero nunca concretaron su anuncio.

En el ámbito administrativo o sector público, la huelga puede ser legal, ilegal o prohibida. Como se ha indicado anteriormente, no existen definiciones de cada uno de estos vocablos en la Ley 9/94 de carrera administrativa, mientras que en la Ley orgánica de la Autoridad del Canal (Ley 19/97), toda huelga es taxativamente prohibida, y no puede clasificarse de otra forma.

Huelga Ilícita o Abusiva.

No existe ninguna norma jurídica que defina el término de huelga abusiva o salvaje y por lo tanto la misma no es utilizada en el lenguaje jurídico laboral de Panamá.

Intervención de las Autoridades en la Calificación de la Huelga.

Las autoridades administrativas no intervienen en la calificación de la huelga. En el mejor de los casos, la Dirección de Inspección del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral organiza el conteo solicitado por el empleador, para verificar si los huelguistas cuentan con la mayoría de los trabajadores y da fé del resultado de esa votación, pero no puede asumir ninguna posición con respecto a ese resultado, ni por propia iniciativa, ni a solicitud de parte.

Las autoridades del Ministerio de Trabajo impulsan la posibilidad de acuerdos para dar término a la huelga pero sin calificar la misma. Incluso cuando el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General o Regional de Trabajo, ordena la suspensión de la huelga y el arbitraje obligatorio para dirimir el conflicto, lo hace basado en la afectación que la misma pueda ocasionar a la comunidad y no en base a la calificación de la huelga.

Sólo los tribunales de justicia laboral pueden calificar la huelga como ilegal o imputable al empleador, previa solicitud de parte interesada y de acuerdo con el procedimiento especial establecido en el Código de Trabajo.

En el caso de la Autoridad del Canal de Panamá, su Ley orgánica indica que en caso de producirse la suspensión de labores “la Administración de la Autoridad procederá a adoptar las medidas para restablecer el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido” es decir, no hay necesidad de calificación alguna de la huelga, sino de los posibles efectos de la misma, por razón de estar legalmente prohibida.

El artículo 92 de la Ley 19 de 1992, que prohíbe la huelga, fue demandado de inconstitucional en 2003 y seis años después la Corte Suprema de Justicia resolvió el caso concluyendo que no es inconstitucional dicha prohibición²², basado en 7 argumentos que se resumen en los siguientes:

²² Al respecto, ver sentencia del 27 de abril de 2010 pronunciada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la demanda de inconstitucionalidad de la Confederación Sindical de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) contra la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

- Necesidad de análisis conjunto de las normas constitucionales, ya que el artículo 69 garantiza el derecho de huelga, mientras que el artículo 322 indica que el tránsito por el Canal no debe ser interrumpido.
- Obligaciones internacionales de Panamá (Tratado de Neutralidad del Canal).
- Nunca se ejerció la huelga en el Canal.
- Ausencia de regulación internacional de la huelga.
- Importancia del Canal de Panamá.
- Garantías alternativas para solucionar los conflictos colectivos en el Canal.

Algunos magistrados de la Corte salvaron su voto y emitieron opiniones distintas a la mayoría, las cuales son compartidas por el sindicalismo, se resumen en los siguientes términos:

- Al determinar que prevalece el artículo 322 (ininterrupción del servicio que brinda el Canal de Panamá) de la Constitución Política sobre el 69 (la huelga es un derecho fundamental), no se está interpretando la Constitución en conjunto y de manera armónica, sino por el contrario, se concluye en la prevalencia de una norma sobre otra.
- El Tratado de Neutralidad del Canal de Panamá se refiere a la garantía del Canal abierto a todas las banderas del mundo en caso de conflagración y no guarda ninguna relación con la regulación de la huelga en el Canal. Además, este Tratado es una Ley de la República, mientras que el Convenio 87 de OIT y la Convención Americana de Derechos Humanos, además del Protocolo de San Salvador, reconocen la huelga como un derecho humano, y por lo tanto esas normas tienen rango constitucional según el bloque de constitucionalidad panameño, superior al rango de ley que posee el Tratado de Neutralidad.
- La huelga, fue ejercida en el Canal de Panamá a pesar de la militarización del mismo y la prohibición expresa de la misma, en 1904, 1905; 1907; 1916; 1919; 1920 y 1970. Además los trabajadores del Canal eran empleados federales a los que la Ley Wagner de 1935 les prohibía ejercer la huelga, pero formaban parte de organizaciones sindicales que ejercían suficiente presión sobre el gobierno Federal para resolver sus reclamaciones.
- El Canal de Panamá no es un servicio esencial si consideramos la definición del mismo que han hecho los órganos de control de OIT, pues con la paralización del Canal no se pone en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas. Y en todo caso, si fuese considerado un servicio esencial,

debería restringirse y no eliminarse el derecho de huelga, a la luz de la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical de OIT (OIT: 1996).

- No existe ausencia internacional de regulación sobre la huelga, pues se le han dedicado extensas notas por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT al tema, incluyendo los trabajos preparativos del Convenio 87 y más recientemente, las contundentes respuestas del movimiento sindical internacional a la argumentación en la 101 Conferencia Anual de OIT.²³
- La importancia que tiene el Canal de Panamá no puede ser óbice en la escala axiológica de los panameños para negarle a sus trabajadores el derecho a ejercer la huelga, si se considera que esta tiene como finalidad mejorar las condiciones de los trabajadores nacionales.
- Sobre el argumento de que existen medios alternos a la huelga para resolver los conflictos laborales, como el arbitraje y las demandas laborales, las estadísticas demuestran que dichos medios no han sido suficientemente efectivos para disminuir la conflictividad laboral colectiva en el Canal de Panamá.

Los argumentos que justifican la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá son rebatibles pero la jurisprudencia ha asentado dicha prohibición, en vez de calificar la huelga en cada caso específico.

VII. EFECTOS DE LA HUELGA.

En la Relación Individual de Trabajo.

Los contratos de trabajo quedan suspendidos durante el desarrollo de la huelga, esto quiere decir que no hay obligación del trabajador de laborar, ni del empleador de pagar los salarios, pero la relación de trabajo se mantiene, es decir, se suspenden los efectos del contrato individual de trabajo durante todo el tiempo que dure la huelga.

²³ Como se ha expresado, son varios los instrumentos que al menos en América se han aprobado y Panamá ha ratificado en materia de derechos humanos, que incluye la huelga dentro de este concepto, como el Protocolo de San Salvador; la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador entre otras. Al reconocer la huelga como un derecho humano, los Estados se comprometen a desarrollar normas que garanticen la ejecución de este derecho. Sin duda se trata de regulación internacional del derecho de huelga, que la sentencia comentada se niega a reconocer.

Por otra parte, el empleador no puede contratar nuevos trabajadores a menos que los huelguistas lo autoricen o en su defecto, las autoridades de Trabajo, siempre que se trate de asegurar el mantenimiento de equipo que puede ser dañado por el desuso, pero nunca para reestablecer la producción.

Otra de las consecuencias de la huelga en la relación individual de trabajo es que la misma no puede ser terminada por el empleador durante la huelga, sin previa autorización de los juzgados de trabajo, a menos que se trate de cumplimiento del término para el cual fue pactado el contrato. El artículo 441 del Código de trabajo indica que, desde que se presenta en debida forma el pliego de peticiones, durante la huelga o el arbitraje, toda terminación de la relación de trabajo “debe ser autorizada previamente, por el respectivo juez de trabajo, con arreglo al procedimiento previsto para el desafuero sindical”.

La Ley de Carrera Administrativa, número 9/94, indica que desde el planteamiento del conflicto colectivo ante la autoridad nominadora hasta el fallo del Tribunal de Arbitraje, los servidores públicos de Carrera Administrativa involucrados en el mismo sólo podrán ser destituidos con la aprobación previa de la Junta de Apelación y Conciliación²⁴. Obsérvese que la norma no incluye el tiempo que dure la huelga como parte del período de protección, a diferencia del sector privado.

En Materia de Seguridad Social.

La huelga tiene efectos en la aplicación de las normas de seguridad social en varios sentidos: En el aspecto económico, el tiempo de duración de la huelga no está sujeto al pago de las cuotas obrero-patronales de la seguridad social, debido que, como se ha indicado, el contrato de trabajo está suspendido y en consecuencia no se pagan salarios. Las cuotas de la seguridad social se pagan sobre el monto de los salarios pagados y percibidos por los trabajadores, de donde se concluye que la huelga no produce obligación de pagar dichas cuotas.

Por otra parte, los accidentes profesionales no son cubiertos por la seguridad social en tanto que los contratos están suspendidos y se asume que los

²⁴ Artículo 198 del Texto único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

trabajadores no están laborando, por lo que no deben incurrir en enfermedades o accidentes profesionales.

La atención de la Caja de Seguro Social a los trabajadores durante la huelga, por causa de enfermedades no profesionales, es posible debido a que el sistema de seguridad social permite que la constancia (ficha) de pago de la cuota obrero-patronal, tenga un vigencia de hasta tres meses; claro que si la huelga va más allá de ese tiempo, no sería posible hacer uso de este beneficio. Tales criterios son aplicables entonces para atender los riesgos de enfermedad (no profesional), embarazo, invalidez y muerte, durante la huelga.

Respecto de los Huelguistas.

No existen derechos ni prohibiciones expresadas por la Ley para los trabajadores individualmente considerados, durante la huelga, pero como ella se ejerce por la colectividad de trabajadores, las normas sobre no violencia, y los derechos de propaganda, piquetes y hacer recolectas otorgados por la Ley, son aplicables a los huelguistas, al igual que el derecho de no ser despedidos sin previa autorización judicial. Existe un derecho de los miembros del sindicato que ejercen la huelga, descrito de manera indirecta por la Ley, consistente en ser informados del avance de las negociaciones, al establecer el criterio que la huelga la levanta la Junta Directiva del Sindicato o la Asamblea General si así se hubiese acordado al declararla. De cualquier forma, el levantamiento de la huelga por parte de la Junta Directiva, implica la obligación de informar a los afiliados sobre tal decisión.

Respecto de los no huelguistas.

Durante la discusión de la creación de la Ley 68 de 2010 se debatió mucho acerca de los derechos de los no huelguistas pero se decidió que ellos tienen los mismos derechos que los huelguistas durante el ejercicio de la huelga. No hay derechos especiales para los no huelguistas en caso de huelga, como tampoco hay derechos especiales para los que apoyaron la huelga en caso que la mayoría haya decidido que no debe darse la misma. Rige el principio de mayoría en uno y otro caso.

Respecto del Empleador.

El empleador está obligado a respetar los contratos vigentes al momento en que se inicia la huelga y sólo puede terminarlos con autorización previa de los juzgados de trabajo. Hasta el año 2010, el empleador estaba obligado a cerrar la empresa durante el tiempo que dure la huelga, lo que ocasionó que la Unión Internacional de Empleadores y el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) promovieran una queja ante el Comité de Libertad Sindical (caso 1931) que entre otras cosas demandaba el cambio de la legislación en el sentido de permitir la apertura de la empresa durante la huelga. El Comité consideró que les asistía razón y así se lo hizo saber al gobierno panameño, solicitándole el cambio del texto de los artículos 493 y 494 del Código de Trabajo.

En 2010, después de una gran conmoción nacional, ocasionada por la expedición de la Ley 30 de 2010 (posteriormente derogada ante la presión social), se llegó al acuerdo de que la empresa debía mantenerse sin actividad productiva durante la huelga, pero los directivos, trabajadores de confianza y personal directamente adscrito a los directivos, podían asistir a las instalaciones de la empresa durante la huelga, lo cual fue recogido en el texto de la Ley 68 de 2010, reformando así los artículos 493 y 494 del Código de Trabajo.

Por último, los empleadores no pueden realizar nuevos contratos durante la huelga, salvo los que impliquen mantenimiento de los equipos que puedan afectarse por la falta de uso, y con la autorización previa de los huelguistas o del Ministerio de Trabajo.

Responsabilidades Sindicales y/o de los Huelguistas.

La legislación vigente señala que la violencia contra el patrimonio o contra las personas, ejecutadas por los huelguistas, produce la posibilidad que se declare la ilegalidad de la huelga, de donde se desprende que los huelguistas deben cuidar que no se produzcan actos de violencia.

Aquellos trabajadores que no estén de acuerdo con la huelga pero que sean la minoría comprobada mediante el conteo descrito anteriormente, deberán acogerse a la huelga y no pueden trabajar durante la misma.

Según el Código de Trabajo, los huelguistas tienen derecho a manifestarse pública y pacíficamente en los alrededores de la empresa; ejercer actividades de propaganda utilizando carteles alusivos a sus reivindicaciones, y realizar colectas y donativos.

Es obvio que es una obligación de ambas partes, asistir a las citaciones que les haga el Ministerio de Trabajo para tratar de buscar soluciones a las causas del conflicto y dar por terminado el mismo y la huelga.

En el caso del sector público, los trabajadores que declaren la huelga deben asegurar los servicios mínimos para no afectar a la comunidad, y el no hacerlo así constituye una causa justa de despido, tema que se abordará más adelante.

Consecuencias de la Huelga Ilegal.

En caso que los tribunales de trabajo declaren que la huelga es ilegal, fijarán, en la misma resolución que así lo decrete, un término de 24 horas para que los trabajadores se reintegren a su trabajo, indicando que la falta de acatamiento de esta decisión faculta al empleador para despedir por causa justificada al trabajador renuente, salvo que exista ausencia justificada.

También en la misma resolución, el tribunal declarará que el empleador no ha incurrido en responsabilidad y que está en libertad de contratar nuevos trabajadores y reanudar el funcionamiento de la empresa, además de autorizar al empleador para despedir sin responsabilidad alguna a los trabajadores que hubiesen incurrido en actos de violencia durante la huelga.

La Ley 9/94 erige en causa justa de despido el participar de huelgas prohibidas o ilegales, como efecto individual de dicha huelga, pero no establece efectos para la organización sindical, como tampoco lo hacen las normas que regulan esta situación en el sector privado.

Protección Ante Represalias por ejercer el Derecho de Huelga.

El Código de Trabajo instituye como práctica desleal contra el sindicalismo, el asumir represalias contra los trabajadores por haber participado en una huelga o en cualquier acto de reclamación individual o colectiva. El artículo 389 sanciona con multa de cien a mil dólares la incurrancia en prácticas desleales contra el sindicalismo, incluyendo las acciones de represalias por haber participado en huelgas. Además indica que las multas serán duplicadas en caso de reincidencia. En el sector público no existe una norma semejante a la descrita.

VIII. RESTRICCIONES AL EJERCICIO DE LA HUELGA: SERVICIOS ESENCIALES Y MINIMOS, DE SEGURIDAD Y MANTENIMIENTO.

Definición Legal.

No existe una definición legal en nuestro país que describa de manera genérica, los servicios públicos esenciales. Bajo esta realidad es menester acudir a la definición de los órganos de control de OIT acerca de lo que debemos entender por servicios públicos esenciales, identificándolos como aquellos cuya paralización pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas (OIT: 1996).

También el Comité de Libertad Sindical de OIT ha indicado que no se puede ser inflexible en la definición del servicio esencial, pues ello depende en gran medida de las condiciones nacionales y ha ensayado una lista de lo que puede ser considerado servicio esencial, pero también de los servicios que no deben ser considerado como esenciales (OIT. Op.cit), entre los cuales incluye:

- Servicios de radio y televisión
- Sectores de petróleo y puertos
- Bancos²⁵
- Informática para recaudación de aranceles e impuestos
- Grandes almacenes y parques de atracciones²⁶
- Metalurgia y sector minero
- Transportes en general²⁷
- Empresas frigoríficas
- Hotelería
- Construcción
- Fabricación de automóviles
- Reparación de aeronaves, actividades agrícolas; abastecimiento y distribución de alimentos
- Casa de moneda, agencia gráfica del Estado y monopolios estatales de alcohol, sal y tabaco
- Sector educación
- Transporte metropolitano y,
- Servicios de correo.

Servicios Esenciales.

A falta de una definición legal sobre los servicios esenciales, es necesario recurrir a la casuística, considerando la actuación de las autoridades en diferentes casos, que van construyendo una lista de lo que se consideran servicios esenciales.

²⁵ En Panamá, históricamente se ha prohibido de hecho la constitución de organizaciones sindicales en el sector bancario y consecuentemente, el derecho a ejercer la huelga, para no afectar el funcionamiento del centro bancario internacional que funciona en nuestro país, como política, no por el texto de la ley.

²⁶ También en la Zona Libre de Colón se ha prohibido de hecho o más bien se ha impedido la organización de sindicatos y consecuentemente, el ejercicio de la huelga, para no afectar el comercio de alto vuelo que existe en dicha zona franca.

²⁷ Como se ha expresado, el órgano legislativo y el judicial han considerado que el transporte por el Canal de Panamá es un servicio esencial, de importancia internacional, que permite decretar la prohibición de la huelga.

Tres son los intereses que se expresan en una situación de huelga en el sector público: el interés del Estado como administrador de las relaciones de trabajo y como empleador; el interés de los trabajadores en huelga y el interés de los usuarios de los servicios públicos (Villasmil: 2008). Estos intereses deben ser conjugados para hacer efectiva la libertad sindical. En Panamá, la ley no define servicios públicos esenciales sino servicios públicos que deben prestar un servicio mínimo durante la huelga, dando a entender que se trata de servicios que brindan las empresas privadas.

Haciendo uso de la facultad de decidir si somete el conflicto a arbitraje obligatorio después de iniciada la huelga si la misma se produce en una empresa que preste los servicios públicos descritos en el Código de Trabajo, las autoridades de Trabajo han ido produciendo una especie de lista que se deduce de su actuación y que produce el siguiente listado de servicios esenciales:

- El procesamiento de productos lácteos (aun si no involucra a todas las empresas de esa industria);
- La reparación y mantenimiento de aviones;
- La transmisión de energía eléctrica;
- El control de tráfico aéreo
- Las autoridades, como se ha visto, defienden la tesis de que el servicio de transporte marítimo que brinda el Canal de Panamá, es un servicio público esencial.

El artículo 452 del Código de Trabajo expresa que la Dirección General de Trabajo también puede someter a arbitraje obligatorio el conflicto que desemboque en una huelga, cuando a su juicio, la duración de la misma haya deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los habitantes de una región o del país. Este criterio implica la inclusión en la categoría de servicios esenciales para la comunidad, de los casos en que se haga uso de este mecanismo; hasta la fecha no ha sido utilizado. Lo que sí se ha utilizado es el otro criterio contenido en el artículo 452, el que indica que la sola ejecución de la huelga permite a la Dirección General de Trabajo, a su discreción, suspenderla y someterla a arbitraje, en los casos descritos.

La aplicación del arbitraje obligatorio impide el ejercicio de la huelga con servicio mínimo porcentual, lo que en fin de cuentas implica la cuasi imposibilidad de ejercer la huelga en empresas privadas que brindan servicios públicos.

La Ley 9/94, de carrera administrativa, contiene una lista de lo que denomina servicios esenciales para el sector público, que incluye alimentos, transporte, correos y telégrafos, registro civil y público, de suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones; recaudación de ingresos públicos; control de navegación aérea y bomberos, en los cuales se debe garantizar servicios mínimos a la comunidad durante la huelga.

Servicios Mínimos de Seguridad y Mantenimiento.

El Código de Trabajo expresa que en los servicios de comunicaciones y transportes; gas, luz y energía eléctrica; limpieza; aprovisionamiento y distribución de agua potable; sanitarios; hospitales; cementerios y alimentación cuando se trata de artículos de primera necesidad que involucren a la rama completa del servicio, se requerirá que los huelguistas establezcan turnos de urgencia entre el 20% y 30% del total de trabajadores de la empresa, pudiendo elevarse este número hasta 30% si las autoridades lo consideran necesario.

La Ley 9/94 expresa por su parte, que en caso de huelga en cualquier institución en la que rija la carrera administrativa, debe prestarse un servicio mínimo de 25% y “cuando se trate de entidades que prestan servicios públicos esenciales como servicio de suministro de alimentos, transporte, correos y telégrafos, registro civil y público, de suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones; así como las entidades de recaudación de ingresos públicos de cualquier naturaleza, ya sean nacionales o municipales; las de control de navegación aérea y bomberos...” este servicio mínimo será del 50%.²⁸

²⁸ Esta norma se encuentra en el artículo 188 de la Ley 9 de 1994; sin embargo, nunca ha sido ejecutada hasta la fecha porque las huelgas son de hecho.

Históricamente los huelguistas en el sector salud²⁹, que normalmente realizan huelgas al margen de las normas descritas, han optado por establecer turnos para atender las urgencias médicas, por propia iniciativa, sin intervención alguna de las autoridades y sin límites porcentuales. También los trabajadores del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN), quienes organizan turnos para atender las emergencias de daños que se puedan producir; lo mismo ocurre con otros servicios como aseo urbano. El resto de los servidores públicos que organizan huelgas, no crean turnos para atender en forma mínima a la comunidad, lo que va creando, a partir de la gestión de esos huelguistas, una lista un poco más restringida de lo que se considera servicios esenciales, que ameritan un mínimo de servicio a la comunidad, desde la óptica de los trabajadores.

IX. TERMINACION DE LA HUELGA.

Causas.

La huelga termina por causas concretas, la mayoría de ellas recogidas en la reglamentación legal, en los siguientes términos:

- Acuerdo entre las partes o solución del conflicto original
- Suscripción de un nuevo convenio colectivo
- Arbitraje, que puede ser voluntario u obligatorio
- Desistimiento de los huelguistas (mayoría en contra de la huelga) y
- Orden Judicial.

Acuerdo entre las Partes.

Implica la solución de las causas del conflicto colectivo. Las causas del conflicto no son exclusivamente la renovación del convenio colectivo, sino también el reclamo por el incumplimiento de las normas laborales o la demanda por mejores condiciones de trabajo. Cualquiera de ellas puede llevar a ejercer la huelga y al producirse un

²⁹ Se refiere a los médicos, odontólogos, enfermeras y auxiliares de enfermería, así como a los farmacéuticos, laboratoristas y manipuladores de desechos médicos.

acuerdo entre las partes acerca de la o las causas del conflicto, entonces, como consecuencia de ello, se deja sin efecto la huelga.

Los acuerdos normalmente se producen por escrito, con un original para cada parte y uno para registro en el Ministerio de Trabajo. En el caso del sector público el acuerdo no se registra, simplemente cada parte guarda un original firmado por la otra.

Si se trata de deshacer alguna acción de gobierno, es menester que se produzca no sólo el anuncio público de retroceder en la medida, sino ejecutar los procedimientos legales idóneos que conlleven a la eliminación de la norma o acto que originó el conflicto.

Suscripción de Nuevo Convenio Colectivo.

Según la legislación actual, el convenio colectivo mantiene su vigencia hasta que se firme otro que lo sustituya; sin embargo, la presentación de un proyecto para sustituirlo puede llevar a la huelga por falta de acuerdos, la que termina, en efecto, cuando se superen todos los desacuerdos y se concluya con la firma de un nuevo convenio colectivo de trabajo. La firma de un nuevo convenio, superando las diferencias entre las partes, es producto parcialmente de la huelga, en la que ambas partes se ven presionadas a hacer mayores esfuerzos para arribar a acuerdos.

Arbitraje.

El arbitraje puede ser voluntario u obligatorio. El primero consiste en la decisión que toman las partes de común acuerdo (o el sindicato), de someter el conflicto a arbitraje, en los términos y con los procedimientos que para tales efectos instruye el Código de Trabajo.

Es importante acotar que el Decreto Ley 5 de 1999 sobre Arbitraje, Mediación y Conciliación, excluye de su ámbito los derechos protegidos por leyes especiales, de donde se colige que los conflictos laborales, individuales ni colectivos, pueden ajustarse a las normas sobre arbitraje que se regulan en este instrumento jurídico.

La jurisprudencia nacional ha confirmado este criterio, partiendo de la base que el derecho del trabajo es protector de los derechos de los trabajadores.

El arbitraje obligatorio es aquel que es forzado por las autoridades o por la ley, en atención a situaciones o condiciones específicas. En Panamá, el arbitraje obligatorio se produce en las empresas de servicio público, en todos los conflictos planteados por las asociaciones de empleados públicos a la administración, y cuando la prolongación de la huelga lo amerite, según el criterio de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Desistimiento de los Trabajadores.

El desistimiento y consecuente reintegro al trabajo se produce cuando los trabajadores deciden por mayoría no apoyar la huelga, en cuyo caso no queda otra que someter el caso a arbitraje, suspender la huelga y reintegrarse al trabajo, aunque las causas del conflicto no hayan sido resueltas aún.

Decisión Judicial.

En el evento que la huelga haya sido declarada judicialmente ilegal, los trabajadores están obligados a dar por terminada la huelga y volver a sus trabajos, pero sin la posibilidad de someter a arbitraje el caso, ya que la facultad de invocar el arbitraje se da como decisión unilateral de los huelguistas o como acuerdo de ambas partes, y no como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la huelga.

X. PRINCIPALES OBSTÁCULOS AL EJERCICIO DE LA HUELGA, SEÑALADOS POR LAS ORGANIZACIONES SINDICALES PANAMEÑAS.

Las organizaciones sindicales nacionales señalan que el principal obstáculo para el ejercicio de la huelga en Panamá es la actitud de las autoridades del Ministerio de Trabajo.

El primer gran obstáculo es la negación de las nuevas personerías jurídicas. En los últimos tres años se han negado aproximadamente el 90% de las solicitudes de nuevas personerías sindicales, lo que de hecho impide el promover la

negociación colectiva por parte de los sindicatos, y consecuentemente el ejercicio del derecho de huelga.

Los funcionarios de la Dirección General de Trabajo se empeñan en no admitir los pliegos de peticiones aduciendo toda clase de obstáculos, como que el Ministerio debe verificar las cédulas de los que firman apoyando el pliego y eso no se hace en un solo día, por lo que se debe esperar para que se admita el pliego.

El Código de Trabajo otorga el llamado fuero de negociación (nadie puede ser despedido sin previa autorización judicial), desde que se presente “en debida forma” el pliego. Para los funcionarios de la actual administración del Ministerio de Trabajo, el fuero no se aplica sino hasta que se admita el pliego, por lo que los que apoyan el mismo quedan desprotegidos durante el lapso de tiempo que va desde la presentación hasta que se admite el mismo, y en una buena parte de los casos, el pliego es rechazado por diversas razones, entre otras:

- Falta de comprobación de cédulas de los que apoyan el pliego
- Empresa no pertenece al ámbito de vigencia del sindicato proponente del pliego, en el caso de sindicato de industria.
- Existe “conurrencia” (presentación de otro pliego por parte de otro sindicato, contra la misma empresa), por lo que el Ministerio debe determinar cuál de los sindicatos tiene la mayoría de trabajadores en la empresa.
- Pliego contiene cláusulas que no deben ser incluidas en el convenio colectivo, etc.

Otra expresión de la actitud de las autoridades según los sindicalistas, es el abuso de la facultad que el otorga el artículo 452 a la Dirección General de Trabajo, de sustituir la huelga por arbitraje obligatorio, en los casos de servicios públicos, aplicando por ejemplo el concepto de servicios públicos a actividades que no lo son, tales como lecherías, transmisión de energía eléctrica, etc.

Por encima del Decreto Ejecutivo No. 18 del 20 de mayo de 2009 (vigente) que expresamente establece que el Ministerio de Trabajo no admitirá ningún pliego de peticiones presentado por un grupo de trabajadores no organizados para negociar una convención colectiva, la práctica de las autoridades del Ministerio según

denuncian las organizaciones sindicales, no sólo lo permite, sino que incluso lo fomentan, impidiendo así el ejercicio de la negociación colectiva y de la huelga.

Esta actitud conlleva a que los sindicatos negocien por la vía directa, sin participación del Ministerio de Trabajo, y que además declaren la huelga sin seguir los trámites y procedimientos del Código de Trabajo. En el sector público, habida cuenta que no existen normas en detalle sobre la huelga o que las existentes impiden más que facilitar el ejercicio del derecho de huelga, la misma también se desarrolla sin previo aviso.

Una de las características de las huelgas así declaradas, es que las mismas son de corta duración, como regla general (no más de dos días en promedio), pero también existen aquellas que son de mayor prolongación, sobre todo en el sector público.

Toda esta situación se refleja en datos estadísticos poco confiables pues las cifras oficiales hablan de una disminución de las huelgas y un aumento de la negociación colectiva por vía directa, como expresión de la paz social y el aumento del diálogo social, cuando en realidad son el producto de los impedimentos y obstáculo en el Ministerio de Trabajo para tramitar pliegos y huelgas según los procedimientos del Código de Trabajo.

Según estadísticas oficiales, las huelgas en Panamá promedian seis por año durante el último quinquenio, mientras que los convenios colectivos negociados de enero a noviembre de 2012, sumaron 51, cuarenta y cuatro de ellos, es decir, el 86.26%, se concluyeron por la vía directa³⁰, sin asistencia del Ministerio de Trabajo, lo que deja sólo 7 convenios negociados con la asistencia de las autoridades de Trabajo.

Según las organizaciones sindicales, las huelgas realizadas rondan la cifra de 12 huelgas por año durante la última década; de ellas, el sector de la construcción encabeza las cifras al anotar aproximadamente el 58% de las huelgas en ese período.³¹

En 2012, se realizaron huelgas en los trabajos de ampliación del Canal de Panamá; en los puertos de Balboa y Cristóbal; en los hospitales públicos del país,

³⁰ Fuente: Datos de MITRADEL en la web.

³¹ Fuente: Datos de CONUSI y CONATO

por convocatoria de la Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL); en el sector de los asistentes de enfermería (dos veces); en las obras de construcción del metro de Panamá; en el sector construcción (aproximadamente ocho huelgas); en los bomberos; en el sector transporte de la ciudad de Panamá; en el Instituto de Acueductos y alcantarillados Nacionales; en el corredor sur de la ciudad de Panamá; en el sector docente; en el comercio de la ciudad de Colón y en la Zona Libre de Colón, lo que suma aproximadamente 20 huelgas durante ese período; 16 de ellas tenían como objeto el obtener mejoras salariales y de condiciones de trabajo y cinco tenían por objeto combatir políticas o acciones de la administración gubernamental.

Ninguna de estas huelgas fue registrada por las estadísticas oficiales, debido a las causas señaladas.

BIBLIOGRAFIA.

ACADEMIA PANAMEÑA DE DERECHO DEL TRABAJO. Revista Derecho del Trabajo. No.1. 2009. Panamá.

ARANGO DURLING, Virginia. Dignidad Humana y Derechos Humanos. Ediciones Panamá Viejo. 2002. Panamá

BELUCHE; Olmedo. Una Huelga de Trascendencia Histórica en el Canal. http://www.workers.org/mo/2012/panama_huelga_0209/ (Disponible en Línea. 10/11/12)

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 2005. Editorial Heliasta. Argentina.

CEDALISE RIQUELME; Cecilio. Bases Socio jurídicas de la Libertad Sindical. 2003. Editorial Portobelo. Panamá.

CEJIL. Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de Instrumentos CEJIL-Comisión Europea. Edición 2004. Costa Rica.

CORNAGLIA, Ricardo. Derecho de Huelga. 2006. La Ley. Buenos Aires, Argentina.

CSA. Declaración Sobre el Derecho de huelga. http://www.csa-csi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=7398&Itemid=258&lang=pt / (Disponible en Línea. 12/11/12).

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo, en dos Tomos. 10ª edición. Editorial Porrúa. 1997. México.

CEDALISE RIQUELME, Cecilio. El tratamiento Jurídico de la Huelga en Panamá. 2009. Universal Books. Panamá.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. 1972. Editorial Porrúa. México.

ERMIDA URIARTE, Oscar. La Flexibilización de la Huelga. 1999. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

GANDÁSEGUI, Marco A.; SAAVEDRA, Alejandro; ACHONG, Andrés y QUINTERO, Iván. La Luchas Obreras en Panamá. 1850-1978. Segunda Edición. 1990. CELA. Panamá.

GARCIA MARTIN, Carlos. Veinte años de Jurisprudencia de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Años 1972-1991. 1992. Litografía Lil. Costa Rica.

GERNIGON, Alberto; ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio. Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga, en Revista Internacional del Trabajo, vol. 117 (1998), num. 4

KROTOSHIN, Ernesto. Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Segunda Edición. 1962. De Panlma. Buenos Aires.

MENDEZ, Edilberto. Origen y Evolución de las Convenciones Colectivas de Trabajo. Segunda Edición. 1997. IPEL. Panamá.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. Derecho del Trabajo. 16ava. edición. 1995. Editorila Tecnos. España.

MURGAS TORRAZA, Rolando. La Huelga en Panamá, en La Huelga en Iberoamérica, Grupo de los Nueve. 1996. Editorial Porrúa. México.

NAVAS, Luis. El Movimiento Obrero en Panamá (18880-1914). 1979. Segunda Edición. EDUCA. Costa Rica.

OIT. La Libertad Sindical (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Cuarta Edición. 1996. OIT. Ginebra.

OIT. Las Reglas del Juego. Edición Revisada 2009. Oficina Internacional del Trabajo. Suiza.

OIT. CEACR. Estudio General sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva. 1994. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

OJEDA AVILES; Antonio. Derecho Sindical. 1995. Editorial Tecnos S.A. España.

ORSATI, Alvaro. Acción Sindical ante las Transnacionales en América Latina. CSA-SPEDS-GTTN. 2010. Toledo, España.

PÉREZ, Yeniffer. Panamá y la Globalización. www.capital.com.pa. Disponible en línea. Octubre de 2012.

QUINTERO, Iván. Historia Política del SUNTRACS. 2012. Panamá.

REVISTA DERECHO DEL TRABAJO No. 5. El Derecho del Trabajo en los Albores del Siglo XXI. Memorias del 2do. Congreso Internacional del Trabajo y la Seguridad Social. Universitas. Barquisimeto. Venezuela.

RIVERA CAMPOS, Domingo. Derecho Laboral .7ª.Edición. 2003. Editorial Tenis. Colombia.

RODRIGUEZ MANCINI, Jorge. Derechos Fundamentales y Relaciones Laborales. 2da Edición. Astrea. 2007. Buenos Aires.

ROMAGNOLI, Humberto. Desde el Estado de Bienestar hacia el Estado de malestar? Separata de Revista de Derecho Social. 2006. Editorial Bomarzo. Italia.

ROQUEBERT LEÓN, María (Coordinadora). Reformas Laborales y Acción Sindical en Centroamérica. 2005. Fundación Frederich Ebert. Panamá.

SOBRE LA HUELGA. <http://es.scribd.com/doc/50249759/4/DEFINICION-DE-LA-HUELGA> (Disponible en línea: 2 de noviembre 2012).

VARGAS VELARDE, Oscar. Las Clases de Huelga en la Legislación Laboral Panameña, en Anuario de Derecho No. 29. 2000. Universidad de Panamá. Panamá.

VARGAS VELARDE, Oscar y Otros. Derecho Internacional del Trabajo. 2012. Editorial Portobelo. Panamá.

VILLASMIL PRIETO, Humberto. Huelga y Servicios Públicos: La Inteligencia de un Límite Tenue, en Revista Derecho del Trabajo No. 5. 2008. Fundación Universitas. Barquisimeto. Venezuela.

ANEXOS

ASAMBLEA NACIONAL

TEXTO ÚNICO

(De 29 de Agosto de 2008)

Ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende la Ley 9 de 1994, Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; la Ley 24 de 2007, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008

...

Título VIII

Las Asociaciones de Servidores Públicos y la Solución de los Conflictos Colectivos

Capítulo II

La Solución de los Conflictos Colectivos

Artículo 183. Los conflictos colectivos que surjan como consecuencia de la relación de servicio establecido en la presente Ley, deben ser solucionados, en primera instancia, en la institución donde se originen, entre la Junta Directiva de la Asociación de Empleados de la institución y las

autoridades administrativas respectivas, en un plazo de diez días a partir de presentada formalmente la solicitud para el caso.

Artículo 184. En caso de que no puedan solucionarse internamente los conflictos colectivos, se procederá así:

1. La asociación de servidores públicos presentará su petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación, la cual se pronunciará al respecto en un término de diez días, con prórroga de hasta diez días en dos ocasiones como máximo, por solicitud de cualquiera de las partes.
2. Si agotado el término anterior no se resuelve el conflicto, se someterá el asunto a arbitraje, el cual podrá ser solicitado por la Junta de Apelación y Conciliación, la autoridad nominadora de la institución correspondiente, o el representante legal o autorizado de la asociación de los servidores públicos que haya planteado la petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación.

Artículo 185. El Tribunal de Arbitraje estará formado por tres personas, así: uno, escogido por la institución correspondiente; otro, por la asociación de servidores públicos, y el tercero, escogido por los dos miembros anteriores.

Artículo 186. El fallo del Tribunal de Arbitraje será final, definitivo y obligatorio para todas las partes.

El desacato producirá los siguientes resultados:

1. Si el desacato se produce por parte de los servidores públicos, la autoridad nominadora de la institución respectiva aplicará las medidas disciplinarias convenientes, señaladas en la Ley, a los reuentes a acatar el fallo arbitral.
2. Si el desacato se produce por parte de la institución correspondiente, la asociación de los servidores públicos, entre otras medidas podrá decretar la huelga en dicha institución, atendiendo las limitaciones que establece la ley.

Artículo 187. Dentro de los dos días siguientes de someterse el asunto a arbitraje, las partes designarán a sus representantes en el Tribunal de Arbitraje. Si una de las partes no designase a su representante en el término señalado, la Dirección General de la Carrera Administrativa lo designará. Si ambos representantes, dentro de los dos días siguientes, no se pusieren de acuerdo en

la designación del tercer miembro, este será nombrado por el Director General de Carrera Administrativa en consulta con la Junta Técnica, para lo cual tendrá un plazo de cinco días.

Artículo 188. Deben prestarse servicios mínimos en las entidades públicas amparadas por esta Ley donde se declare la huelga legal. Para la prestación de los servicios públicos, debe mantenerse, en las unidades administrativas correspondientes, no menos del veinticinco por ciento (25%) del personal que labora normalmente. Cuando se trate de entidades que presten servicios públicos esenciales, tales como servicio de suministro de alimentos, transporte, correos y telégrafos, registro civil y público, de suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones; así como las entidades de recaudación de ingresos públicos de cualquier naturaleza, ya sean de recaudación nacionales o municipales; las de control de navegación aérea y bomberos, garantizarán el cincuenta por ciento (50%) del personal que labora normalmente en ellas, salvo que las leyes especiales establezcan otra medida.

Artículo 189. No pueden ser miembros del Tribunal de Arbitraje los que tienen impedimentos legales o los que, directa o indirectamente, hayan intervenido en representación de las partes ante la Junta de Apelación y Conciliación.

Artículo 190. Los árbitros deben poseer conocimientos y experiencia en asuntos económicos, sociolaborales o del área objeto del arbitraje.

Artículo 191. El Tribunal de Arbitraje actuará, sin sujeción a formalidades legales procedimentales, en la recepción de las propuestas de las partes, o de las que considere necesarias para la justificación de los hechos.

Artículo 192. El Tribunal de Arbitraje tiene facultad para efectuar las investigaciones a fin de esclarecer las cuestiones planteadas y solicitar la colaboración o asistencia de cualquier autoridad o servidor público.

Artículo 193. El Tribunal de Arbitraje funcionará con la asistencia necesaria e indispensable de todos sus miembros. En lo que se refiere al procedimiento, eliminará las formas solemnes, lo simplificará para garantizar la igualdad de las partes y el derecho de su defensa.

Artículo 194. Designado el tercer miembro, el Tribunal de Arbitraje señalará fecha y hora para oír a las partes, recibir y practicar las pruebas que estime conveniente.

Artículo 195. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la última audiencia con las partes, el Tribunal de Arbitraje está obligado a dictar el fallo. Este será firmado por la totalidad de los

miembros del Tribunal y deberá ser motivado, sin perjuicio del derecho de salvamento de voto por cualquiera de ellos.

Artículo 196. El integrante del Tribunal de Arbitraje que rehúse firmar el fallo, expirado el término prescrito en esta Ley, incurrirá en desacato y será sancionado con pena de cien días- multa.

Artículo 197. Tres días después de vencerse el plazo para resolver, si un integrante del Tribunal no ha firmado el fallo, podrá designarse nuevo árbitro en reemplazo del remiso. Su sustitución se hará de acuerdo con los procedimientos previstos para cada miembro del Tribunal, y en un plazo no mayor de tres días hábiles luego de hecha la denuncia. Reconstituido el Tribunal de Arbitraje, este deberá fallar en un plazo de cinco días hábiles.

Artículo 198. Desde el planteamiento del conflicto colectivo ante la autoridad nominadora hasta el fallo del Tribunal de Arbitraje, los servidores públicos de Carrera Administrativa involucrados en el mismo solo podrán ser destituidos con la aprobación previa de la Junta de Apelación y Conciliación.

LEY No.19
(De 11 de junio de 1997)

Por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DECRETA:

PREAMBULO

El propósito de la presente Ley es proporcionar, a la Autoridad del Canal de Panamá, las normas para su organización, funcionamiento y modernización, con el objeto de hacer del canal una empresa eficiente y rentable, pilar del desarrollo humano y socioeconómico del país, abierta, sin discriminación alguna, a la participación de hombres y mujeres, e integrada a la estrategia marítima nacional.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución Política, las normas que aquí se dictan son de carácter general y servirán de marco para los reglamentos que al respecto se expidan, de manera que el canal brinde siempre un servicio continuo, eficiente y seguro.

...

Capítulo V

Administración de Personal y Relaciones Laborales

Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.

A los trabajadores permanentes, y a aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios.

Sección Primera

Administración de Personal

Artículo 82. El régimen laboral especial de la Autoridad se fundamenta en los principios de méritos e igualdad de oportunidades. No habrá discriminación por razón de sexo, raza, edad, religión, estado civil, ideología política o impedimento físico. Se prohíben las prácticas de acoso sexual. Se reglamentará el proceso de investigación y sanciones de estas prácticas.

Artículo 83. Para asegurar el personal altamente calificado en base a méritos, la oficina designada dentro de la Autoridad recibirá las solicitudes, determinará las calificaciones y examinará la idoneidad de los aspirantes a puestos en la Autoridad. El reglamento desarrollará la organización y las políticas de la oficina encargada de la admisión y evaluación de los solicitantes.

Artículo 84. Se establecerá un mecanismo administrativo independiente para que los trabajadores de confianza, los trabajadores o los aspirantes puedan, individual o colectivamente, interponer las quejas relacionadas con casos de discriminación, de modo que éstas sean investigadas objetivamente y se implementen los correctivos necesarios. No se tomará ninguna represalia contra el trabajador, trabajador de confianza o aspirante por presentar este tipo de queja.

Artículo 85. Con el propósito de promover la capacidad, estabilidad y productividad del personal requerido para el funcionamiento eficiente del canal, la Autoridad garantizará:

1. La contratación, traslado y ascensos, regidos por concurso de méritos y basados en la preparación, cualidades, idoneidad y experiencia del trabajador o candidato.
2. La clasificación de puestos de acuerdo con la complejidad de las funciones y responsabilidad del cargo, así como las remuneraciones determinadas por tablas salariales, de acuerdo con la clasificación, de modo que se cumpla el principio de igual salario por igual trabajo.
3. Un régimen de vacaciones y licencias, jornadas de trabajo, compensaciones por vacaciones, licencias, trabajo en horas extraordinarias, trabajo en domingos y días feriados, trabajos en horas nocturnas y trabajos en condiciones difíciles, rigurosas o peligrosas, similar al existente al 31 de diciembre de 1999.

4. Los programas de evaluación de desempeño, premios e incentivos por desempeños sobresalientes, bonificaciones y cualquier otro incentivo que promueva la productividad.
5. Programas permanentes y continuos de capacitación y adiestramiento de personal, los cuales deberán proveer educación y entrenamiento especializado, a fin de incrementar la productividad, el desarrollo de habilidades y logros individuales que sean de beneficios para la Autoridad. La Autoridad también proveerá el entrenamiento necesario cuando se introduzcan nuevos métodos o tecnología en el lugar de trabajo, para el mejor cumplimiento individual y colectivo.
6. Los programas de salud ocupacional y prevención de riesgos profesionales, así como de seguridad industrial, adecuados a las necesidades del personal.
7. Los programas especiales de asistencia y rehabilitación física y psicológica.
8. Los pagos por indemnizaciones y por reducción de personal permanente que conlleve la terminación de la relación laboral, así como los pagos por salarios caídos por suspensión del trabajo o despido sin causa justificada.
9. Un programa de colocación especial de trabajadores de confianza y de trabajadores que hayan sido separados o reducidos en grado por reducción de personal, o que hayan sufrido accidentes en el trabajo o por enfermedad, así como un programa de empleo para discapacitados.
10. Un sistema de libertad de información, de confidencialidad de la información y de protección a los denunciantes de actos de abuso de autoridad, contra el patrimonio de la Autoridad o cualquier otro acto deshonesto o ilegal que, a juicio de los trabajadores o de los trabajadores de confianza, deba ser denunciado.
11. Un sistema de presentación de quejas y derecho de apelación por medidas administrativas que afecten a los trabajadores de confianza y otros, excluidos de las unidades negociadoras, o para los asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas. Este sistema debe ser eficiente, flexible, equitativo, económico y sencillo, y podrá incorporar mecanismos alternos de solución de disputas, de conformidad con la presente Ley y los reglamentos.

Artículo 86. Si concurren panameños y extranjeros a ocupar posiciones en la Autoridad, los panameños tendrán preferencia sobre los extranjeros, para que, con la contratación de éstos, no se rebajen las condiciones de trabajo ni las normas de vida del trabajador nacional.

Un extranjero solamente podrá ser contratado en lugar de un nacional, previa autorización del administrador, en cargo que sea de difícil reclutamiento y siempre que se hayan agotado las vías para encontrar un panameño calificado. Si concurrieren solamente extranjeros, se les dará preferencia a los casados con nacionales o a los que tengan 10 años de residir ininterrumpidamente en la República de Panamá.

Artículo 87. Se garantiza el principio de estabilidad de los trabajadores de confianza y de los trabajadores de la Autoridad. La relación de trabajo sólo podrá terminarse por renuncia, jubilación, despido por causa justificada, muerte o reducción de personal.

Artículo 88. Los funcionarios, los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad, no podrán realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en las instalaciones de la Autoridad, ni utilizar la influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. El reglamento establecerá las sanciones correspondientes para los que infrinjan esta prohibición.

Artículo 89. Los funcionarios, los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad, tienen la obligación de cumplir esta Ley y los reglamentos y, a la vez, la administración de la Autoridad tiene la responsabilidad de mantener el orden y la disciplina en el trabajo. A quienes no cumplan o se aparten de los estándares relativos a la conducta o al desempeño, exigidos por la Ley o los reglamentos, se les aplicarán las sanciones correspondientes.

Artículo 90. Las sanciones se clasificarán en acciones disciplinarias y medidas adversas, y dicha clasificación dependerá de la gravedad de la falta cometida y del grado de responsabilidad del infractor. Los reglamentos establecerán una lista de faltas y sanciones, un período de caducidad de las faltas, así como sanciones mínimas y máximas por cada falta cometida. La administración de la Autoridad aplicará las medidas disciplinarias en forma progresiva, de manera que se le permita al infractor enmendar su conducta, salvo en el caso de una falta grave que amerite el despido.

La aplicación de la sanción se hará sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal del infractor proveniente del mismo hecho.

Artículo 91. La Autoridad establecerá un código de conducta aplicable a todos sus funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores, el cual deberá contemplar, por lo menos, los siguientes asuntos:

1. El mal uso de la propiedad de la Autoridad.
2. Las actividades no oficiales.
3. El valerse de la posición para obtener un provecho personal.
4. Los conflictos de intereses reales y aparentes.
5. Los regalos o dádivas de fuentes particulares y entre trabajadores.
6. La obligación de declarar el estado de las finanzas personales de los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores sujetos a ella.
7. Las restricciones de ciertas actividades a ser desarrolladas por ex funcionarios, ex trabajadores de confianza y ex trabajadores, funcionarios y miembros de la junta directiva de la Autoridad.
8. El nepotismo.
9. Cualquier otra conducta inapropiada de funcionarios, trabajadores de confianza, trabajadores y miembros de la junta directiva de la Autoridad.
10. Todos los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores de la Autoridad, deben recibir adiestramiento obligatorio sobre el código de conducta y sobre los cambios que se le hicieren.

Artículo 92. Para asegurar que no se afecte el servicio público internacional para el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna. Se prohíbe la huelga, el trabajo a desgano y cualquier otra suspensión injustificada de labores. De ocurrir alguno de estos hechos, la administración de la Autoridad procederá a adoptar las medidas para restablecer de inmediato el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido.

Artículo 93. Se adoptan como únicos días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional, los que, al efecto, se señalan en las leyes y decretos de gabinete que se dicten. En los días de descanso

obligatorio, deberá asegurarse el número de trabajadores que se requiera para el funcionamiento ininterrumpido del Canal.