

LA REPRESENTACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES: EVOLUCIÓN DE LOS REGÍMENES LEGALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA Y LA LIBERTAD SINDICAL.

País: Panamá

Autor: Vasco Torres De León

*De conformidad con la convocatoria del Congreso, el desarrollo del tema 2 nos invita a efectuar un análisis de la **evolución legislativa** en cada uno de nuestros países respecto de la representación colectiva de los trabajadores, dentro del **marco de referencia de la autonomía colectiva y la libertad sindical**. Para reunir las informaciones que permitan cumplir con tal propósito, en este Cuestionario se agrupan en torno a siete subtemas las materias atinentes a las respectivas interrogantes: (i) fuentes, institucionalidad, tutela y evolución; (ii) organización sindical; (iii) negociación colectiva; (iv) huelga; (v) sistema de solución de conflictos; (vi) diálogo social, y (vii) intervención del Estado y empleadores.*

PRIMER SUBTEMA: FUENTES, INSTITUCIONALIDAD, TUTELA Y EVOLUCIÓN.

En cuanto a las fuentes es conveniente que en los Relatos Nacionales se informe cuál es el orden de precedencia –primacía- y la evolución experimentada respecto de cada una de las fuentes mencionadas.

En lo que concierne a la institucionalidad, si bien se reconoce que es la organización sindical la modalidad de representación colectiva por excelencia, en la práctica también existen otras vías de representación, lo que torna necesaria la presentación de la normatividad que gobierna tal coexistencia.

Especial importancia debe asignarse a las interrogantes referidas a la tutela y a la evolución.

1. Las fuentes

El Estado ha creado un complejo sistema de formación de normas cuya característica básica es la existencia de un órgano dedicado a tal labor; el cual, a su vez, puede delegar en otras instancias la posibilidad de crear normas que regulen una faceta de la actividad social¹. De esta forma, se ha construido un intrincado sistema normativo que nutre la relación de trabajo en todas sus facetas. Tenemos, entonces, que luego del establecimiento de normas en la Constitución política del país, se destacan las fuentes de origen externo al Estado, la ley interna y las normas producidas por la autonomía colectiva. Al lado y complementariamente a estas normas, el sistema jurídico panameño admite otras fuentes que si bien no reconoce como fuentes formales, muy bien pueden asumirse como fuentes materiales de diversa naturaleza y grado de eficacia. Veamos.

1.1 Normas constitucionales

Es el Capítulo 3º, del Título III, sobre “El trabajo”, de la Constitución Política de la República de Panamá (en adelante (CPRP), el que establece las normas sobre el trabajo que rigen, de forma mayoritaria, en el ordenamiento panameño y están dirigidas al sector privado de la economía. Adicionalmente, la carta constitucional panameña contiene otros dos regímenes constitucionales sobre el trabajo: el contenido en el Título XI, sobre “Servidores Públicos” y; el contenido en el Título XIV, sobre “El Canal de Panamá”, art. 322 constitucional. Estos dos últimos regímenes se les aplican a funcionarios, es decir a trabajadores del sector público. En todos los casos tales regímenes constitucionales no han consagrado normas que de forma directa regulen aspectos referidos a la representación colectiva de los trabajadores/funcionarios.

En cuanto al Capítulo 3º, del Título III, sobre “El trabajo”, que se aplica a las relaciones laborales del sector privado, tan solo se hace alusión, en el art. 68, al reconocimiento del derecho de sindicación, tanto a empleadores como a trabajadores y profesionales, “para los fines de su actividad económica y social”.

En lo que a “servidores públicos” concierne, el Capítulo XI, de la CPRP, no consagra ni una sola norma que aluda, si quiera de forma indirecta, a la representación colectiva de

¹ En este sentido, el Derecho del trabajo conoce las normas de origen profesional, las cuales son dictadas por los sujetos de la relación de trabajo, sin embargo, el fundamento de tal facultad lo encontramos en la autorización por ley que el Estado ha hecho.

estos trabajadores del sector público. La misma ausencia se registra en el art. 322 constitucional que consagra el régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP).

1.2 Convenios de la OIT sobre libertad sindical y su incorporación al derecho nacional

Como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), a Panamá le es de obligatorio acatamiento las normas de los convenios 87 y 98, sobre libertad sindical y negociación colectiva; sin embargo, Panamá no ha ratificado el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) de la OIT. Bajo tal contexto las normas internacionales (en adelante (NITs) aplicables al ordenamiento jurídico panameño en materia de representación de los trabajadores derivan, fundamentalmente, del art. 3 del Convenio núm. 87 (en adelante C87), que otorga a las representaciones de trabajadores y empleadores a elegir libremente sus representantes.

Panamá, por acción y consecuencia del Tratado de Viena, ha consagrado la tesis que fundamenta la existencia y validez del Derecho internacional en la voluntad unilateral del Estado, siguiendo la teoría de la autolimitación o autobligación del Estado (de acuerdo al art. 4 constitucional, por el que se declara el acatamiento de la normativa internacional). De acuerdo a tal teoría un Estado que ratifica una norma internacional por los canales y de forma adecuada, se obliga a sí mismo y no puede, en base a su propio sistema normativo, violar la norma internacional². En consecuencia, la norma internacional no podrá ser desconocida por el derecho interno y aquélla tendrá prevalencia sobre éste.

No obstante lo anotado arriba, tal posición sólo en ocasiones ha seguido la Corte Suprema de Justicia panameña (en adelante CSJ), expresando en la sentencia de CSJ, de 7 de diciembre de 1990, que en “un conflicto entre dos leyes, prevalece la ley que contiene un convenio internacional, ya que Panamá está obligada a acatar las normas del derecho internacional, tal como lo establece el artículo 4º de nuestra Constitución”. Sin embargo, tal criterio jurisprudencial se ha visto desatendido, pues, a raíz de la SCSJ de 25 de diciembre 1990, la Corte sostuvo que las normas de convenios internacionales, como los de la OIT, no son normas cuyo carácter o jerarquía jurídica sea especial, “porque dichos pactos formalmente sólo tienen valor de Ley; carecen, pues, de jerarquía constitucional”³,

c. Legislación nacional.

En concordancia con el citado art. 68 constitucional, el Código de Trabajo de Panamá, de 1972 (en adelante CT), ha consagrado una norma que establece que el sindicato se

² Vid. P. Camargo, *Tratado de Derecho internacional*, tomo I, Bogotá, Temis, 1983, pp. 80-81.

³ “Si bien es cierto que los Convenios N°87 y N°98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Panamá pueden ser aplicables a los empleados públicos en materia de libertad sindical, no es menos cierto que aún si, en gracia de discusión, se admitiera que la Ley 25 de 1990 se opone a ello la consecuencia jurídica que seguiría no sería la inconstitucionalidad de la Ley 25 sino la obligación del Gobierno de Panamá de adecuar su legislación interna a lo dispuesto en dichos convenios internacionales, tal como los señalan éstos”. Criterio seguido en varias sentencias. Por todas *vid.* SCSJ, de Pleno, 30 de diciembre de 1993; 25 de octubre de 1996; 3 de diciembre de 2008.

constituye “para el estudio, mejoramiento, protección y defensa de sus respectivos intereses económicos y sociales” –art. 341 de CT-, siendo causal de objeción a su inscripción, y posterior rechazo, si no se cumple estatutariamente con tal finalidad.

Con mayor claridad, el art. 357.3 del CT establece entre los fines y funciones del sindicato “representar a sus miembros en los conflictos, controversias y reclamaciones que se presenten, y demandar o reclamar en nombre de ellos en forma individual o colectiva, o intervenir en los conflictos, controversias y reclamaciones, individuales y colectivas, que se hubieren promovido”; norma que otorga a la organización sindical un rol privilegiado en representación de los trabajadores en la empresa. Sin embargo, el propio CT ha dispuesto la posibilidad de que los trabajadores puedan presentar quejas o peticiones por medio del comité de empresa o por delegados *ad hoc*, en caso no existir la organización sindical –art. 424-.

Complementa la norma del art. 357.3 del CT, la norma referida al comité de empresa que, en el derecho panameño, es un organismo paritario, compuesto de dos (2) representantes del empleador y dos (2) trabajadores sindicalizados, designados por el sindicato, cuya función es servir de mecanismo de conciliación de controversias y para atender asuntos referidos al mejoramiento de la producción y productividad, así como a la capacitación de los trabajadores –art. 186-. Inclusive, se contempla como una de las obligaciones de los empleadores el “acordar con los representantes del sindicato o con las directivas de las organizaciones sociales, y con el comité de empresa donde éste funcione, según sea el caso, el procedimiento de formalización de quejas por parte de los trabajadores” –art. 128.15 del CT-.

Sobre los artículos citados arriba se construye el sistema de representación colectiva de los trabajadores, aplicables a todos los trabajadores del sector privado de Panamá, que tiene su aplicación en las normas sobre el comité de empresa, la negociación colectiva, el conflicto colectivo y, como veremos adelante, hasta la representación no sindical.

Por otro lado, la Ley 19, de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, (en adelante Ley 19/1997), aplica un sistema de representación derivado directamente del sistema federal norteamericano. Tal sistema le otorga derecho a cada trabajador que pertenezca o pueda pertenecer a una unidad negociadora a afiliarse y participar en un sindicato –dentro de su unidad negociadora-; actuar en nombre de la organización sindical; participar en la negociación colectiva; entre los derechos relativos a representación colectiva –art. 96-. Sin embargo, este sistema de representación se basa en el sistema unidades apropiadas de negociación, que supone un mecanismo por medio del cual el sindicato que obtenga la representación dentro de la unidad negociadora⁴, lo será de forma exclusiva y tendrá derecho a: negociar la convención colectiva; representar los interés de todos los trabajadores de la unidad negociadora; presentar y quejas en nombre

⁴ El Reglamento N° 18, de Relaciones Laborales, de la ACP, define lo que entiende por unidad negociadora, así: “Artículo 26. Unidad negociadora es el grupo de trabajadores reconocido, de conformidad con la ley orgánica y este reglamento, como una unidad de intereses claramente identificables, que debe promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo con la administración, y que se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical”.

propio o de un trabajador de la unidad negociadora; invocar el arbitraje cuando corresponda y; participar en la elaboración y modificación de los reglamentos que afecten las condiciones de empleo –art. 97 de Ley 19/1997-.

El sistema de unidades negociadoras y su representación exclusiva viene detallado en el Reglamento de Relaciones Laborales (en adelante RRL) de la ACP, o Reglamento N° 18 de la Junta Directiva (en adelante JD) de la ACP. Tal reglamentación contempla la forma en que se puede conformar o determinar la existencia de una unidad negociadora –arts. 26 a 35-; establece que será la Junta de Relaciones Laborales (en adelante JRL) de la ACP la autoridad –*cuasijudicial*- para llevar a cabo el trámite de elección del representante exclusivo de la unidad negociadora y quien decidirá cualquier conflicto generado por tal procedimiento; dicta las normas básicas de procedimiento que debe aplicar la JRL para convocar la elección del representante exclusivo –arts. 36 a 50-; así como todo lo relativo a los derechos de los representantes exclusivos y la forma de ejercer los mismos –arts. 51 a 56-; y, la forma en que se regula la utilización del tiempo de representación a que tienen derecho tales representantes de las unidades negociadoras para realizar su labor –arts. 52 a 56-. Se trata, en fin, de un sistema complejo y muy elaborado para asegurar una adecuada representación de los intereses de los trabajadores en la empresa.

Finalmente, en el sector público panameño, de acuerdo a la Ley 9, de 20 de junio, de 1994, se ha reconocido la existencia de asociaciones de servidores públicos, a las que se pueden afiliar los trabajadores del sector público que hayan ingresado en carrera administrativa, cuya finalidad es la de “promover el estudio, capacitación, mejoramiento y protección de sus afiliados y asesorarlos sobre asuntos ante la Junta de Apelación y Conciliación” –art. 174. En realidad las asociaciones de empleados del sector público no tienen un canal de representación formal de gran contenido, sobre todo porque la misma organización de los trabajadores está mediatizada por la ley, la cual no la considera una organización sindical; no existe convenios colectivos y los únicos conflictos colectivos en los que puede interceder son en casos de destituciones de estos servidores. No obstante, en la práctica, estas organizaciones de empleados públicos han sobrepasado la letra de la ley ya han desarrollado verdaderos conflictos colectivos de tipo reivindicativo, en los que han llevado la representación del trabajador del sector público.

En conclusión, existe en Panamá un triple sistema de representación de los trabajadores; dos sistemas plenos y de hondo contenido –público y privado- y uno poco desarrollado y mediatizado por la ley y -poco menos- la propia práctica.

d. Auto regulación

Los tres sistemas a los que nos hemos referido en el apartado anterior producen regulaciones que en ciertos casos son de importancia. Tal realidad es muy variable de sistema a sistema, puesto que en el sector privado la preeminencia que se le otorga a la ley para organizar las relaciones laborales, trae como consecuencia que la regulación autónoma sea menor. No sucede lo mismo con el sector público de la ACP, en el cual por la naturaleza del propio sistema se verifica un sistema regulatorio autónomo de alta vigorosidad. En el extremo opuesto se sitúa el sector público ordinario de Panamá, en el que la autorregulación es casi nula.

Ejemplificativamente puede tomarse la convención colectiva CAPAC-SUNTRACS, 2006-2013⁵, la cual establece varias cláusulas que consagran instancias de representación de los trabajadores: el art. 71 establece la comisión de avenimiento, que se encarga de darle la interpretación correcta a las cláusulas de la convención colectiva; un sistema de comunicación para notificar de los cambios en las representaciones sindicales -art. 75-; notificación obre acciones colectivas a realizar por el sindicato –art. 77-; constitución del comité de empresa –art. 78-; designación de representantes sindicales y comisionados –art. 79-.

Por el lado del Canal de Panamá la unidad negociadora más grande se denomina Unidad de Trabajadores no profesionales (Non-Pro). Su convención colectiva contempla el reconocimiento de los derechos de representación –tal como la propia ley ampliamente los describe-; en la sección 4.06 se prevé la creación de comités para “políticas o prácticas de personal y en asuntos que afecten las condiciones de trabajo de los trabajadores de la unidad negociadora”; la sección 22.01 establece lo que la ley ha denominado consejo obrero patronal el cual se establece “para mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones” y; artículo seguido, se crea un foro obrero patronal para tratar “asuntos que afectan las condiciones de empleo de los trabajadores de la unidad negociadora” –art. 22.02-. En fin, la riqueza negociadora de este sistema es muy palpable en la ley, en las reglamentaciones existentes y en la propia negociación colectiva.

La situación es diametralmente opuesta en el sector publico ordinario de Panamá, en la que, como se ha dicho, la negociación es casi de hecho y sobre aspectos casi exclusivamente reivindicativos⁶.

e. Jurisprudencia judicial

La jurisprudencia nacional no ha tenido ocasión de pronunciarse de forma profunda sobre el tema de la representación colectiva de los trabajadores. Se han adelantado criterios sobre el fuero sindical, diciéndose que: “En esa misma línea de pensamiento, tenemos entonces, que tales medidas [existencia del fuero sindical] configuran de modo indirecto una forma de proteger la libertad sindical, permitiendo a quienes actúan en representación de los trabajadores cumplir libremente su misión”⁷. En otra ocasión la Corte se pronunció sobre la presunta intención del legislador al establecer el sistema de designación de representantes sindicales en los centros de trabajo, sosteniendo entonces que: “Las funciones del Representante sindical, han sido establecidas por el legislador con el ánimo de que en el mismo centro, departamento, sección o taller de trabajo, se puedan solucionar los problemas derivados de esas relaciones laborales con trabajadores que estén vinculados directamente a esas actividades”⁸.

⁵ Probablemente el sindicato de mayor vigor sindical en Panamá lo constituya el titular de esta convención colectiva para la industria de la construcción: Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS)

⁶ Vid. mi estudio “Negociación colectiva en el sector público: la experiencia de Panamá”, en AA.VV, *La negociación colectiva en el sector público*, coord. T. Sala Franco, Tirant lo blanch, España, 2013, en prensa.

⁷ Vid. SCSJ, Sala 3ª., de 24 de septiembre, de 2003.

⁸ Vid. SCSJ, Sala 3ª., de 21 de febrero, de 1979.

Quizás la sentencia más ilustrativa puede referirse a una sentencia dictada en los primeros años de vida del código de trabajo, cuando aún no se había dictado la primera reforma al mismo que, inclusive, modificó lo establecido originalmente por el código en lo referido al comité de empresa. Así pues, dijo la Corte: “Una atenta lectura de los artículos 186 y 187 nos indica que el Comité de Empresa es una entidad jurídica creada por el Código vigente, cuya función es la de brindar un medio de comunicación social entre la empresa, el sindicato y los trabajadores afiliados a fin de atender, conciliar y recomendar soluciones a los problemas que se susciten por diferencias en la aplicación del Reglamento Interno de Trabajo, sanciones disciplinarias, reclamaciones que sustenten los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones del empleador, siempre y cuando el o los trabajadores pidan que se reúna el Comité. Sin embargo, aun cuando es obvio que dicho comité tiene el loable propósito de reducir o aliviar las tensiones que se producen en las relaciones obrero-patronales y evitar que se agraven, como ocurre cuando el empleador o el trabajador acuden para resolver sus diferencias ante la autoridades administrativas o jurisdiccionales, éstas vías siempre les quedan expeditas y no les impone a los interesados la obligación de acudir a ese organismo para resolver sus conflictos, ni impide que sean ejecutadas las medidas o sanciones disciplinarias dispuestas por el empleador”⁹.

f. Dictámenes administrativos

Son pocos los dictámenes administrativos que se han dictado referidos a materia de representación de los trabajadores. En una ocasión, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (en adelante MITRADEL) se refirió a que los comités de empresa podían operar sin la existencia de convención colectiva de trabajo, sin embargo los representantes de los trabajadores debían ser sindicalizados¹⁰.

Por el lado del sistema de relaciones laborales de la ACP, es posible verificar que a la Junta de Relaciones Laborales (en adelante JRL) de la ACP tiene facultades para “reconocer, certificar y revocar las certificaciones de los representantes exclusivos...” y en desarrollo a tal capacidad ha dictado distintas resoluciones que han reconocido hasta 6 unidades negociadoras en la ACP.

g. Opinión de los tratadistas.

Ha sido poco lo que los tratadistas panameños han manifestado sobre la representación en la empresa de los trabajadores y refiriéndose, básicamente, a la institución del comité de empresa y no desde un análisis autónomo de tal tema. Murgas, de antaño, señaló que en “Panamá no ha producido grandes resultados el comité de empresa. Por una parte las limitaciones que en su reglamentación introdujeron las leyes 95 de 1976 y 8 de 1981 impiden una ampliación de sus funciones; y, por la otra, los sindicatos prefieren entenderse directamente con el empleador sin pasar por el comité de empresa, mientras los

⁹ Vid. SCSJ, Sala 3ª., de 25, de febrero, de 1976.

¹⁰ Vid. Nota N° 211, de 7 de junio, de 1972, de Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

trabajadores acuden ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales de trabajo, en vista de que no es obligatorio presentar primero las quejas ante el comité de empresa”¹¹.

Sobre los sistemas de representación en el sector público ordinario y en el sector público del Canal de Panamá no se registran opiniones doctrinales nacionales de relevancia.

2. Institucionalidad.

a. La organización sindical

Tal como se consignó arriba, el sistema de representación en Panamá es eminentemente sindical, pues de acuerdo al art. 357.3 del CT, una de las funciones principales del sindicato es la representación de sus miembros. Adicionalmente, el otro cauce utilizado en el sistema laboral privado panameño, el comité de empresas, también contempla su conformación a partir de directrices y miembros sindicales.

Por el lado del sector público ordinario, el escenario es casi igual: la asociación de trabajadores que ha reconocido la ley, es la única que puede llevar a cabo representación de interés de los servidores públicos -art. 174 de la Ley 9/1994-. En tanto que en el servicio público del Canal de Panamá, la situación se decanta por el sistema de unidades apropiadas de negociación, que otorga el monopolio del poder de representación a la organización sindical que obtenga la mayoría en las elecciones en que se disputa la representación de la unidad negociadora -art. 97 de Ley 19/1997-.

b. Otras modalidades institucionales de representación de los trabajadores, por ejemplo: delegado del personal, delegado sindical, comisiones de empresa, representantes electos.

Si bien el régimen privado de relaciones laborales le ha otorgado la interlocución privilegiada de los intereses de los trabajadores al sindicato, también es posible verificar que subsiste la posibilidad de una representación no sindical, por medio de representantes electos, los cuales podrán ser miembros del comité de empresa, siempre que no exista un sindicato en la empresa -art. 186 del CT-. Adicionalmente, el código de trabajo de 1972 ha diseñado un sistema de solución de conflictos colectivos que permite a trabajadores no sindicalizados llevar a cabo la representación de los intereses de los trabajadores, sea mediante el comité de empresa o delegados designados para tales efectos -art. 423 del CT-.

Es dable mencionar que en el sistema de relaciones laborales de la ACP, aun cuando un sindicato no haya obtenido los votos necesarios, para adjudicarse la representación colectiva de los trabajadores de la unidad negociadora a la que pertenece, tal sindicato podría mantener su vigencia y subsistir, aunque con las limitaciones que le impone el no poder representar su propios trabajadores ante el empleador en los temas relacionados a la

¹¹ R. Murgas Torrazza, “Los sindicatos en Panamá”, en AA.VV, *Los sindicatos en Iberoamérica*, coor. de M. Pasco Cosmópolis, Lima, Aele, 1998, p. 240.

negociación colectiva y demás. Sin embargo, lo que ha sucedido en la práctica es que cada unidad negociadora tiene un sindicato y los trabajadores se disputan la titularidad del sindicato que, a su vez, les supondrá la titularidad de la representación de la unidad negociadora. En el único caso en que se registran tres sindicatos distintos en una misma unidad negociadora, tales sindicatos han llegado a acuerdos de representación compartida, lo que en la práctica les permite a cada sindicato a ser parte de la titularidad de la representación de la unidad negociadora.

c. Grupos de trabajadores coaligados transitoriamente

La normativa laboral privada panameña contempla claramente la posibilidad de que exista una coaligación transitoria para representar los intereses de los trabajadores, desatando un conflicto colectivo en propiedad. De acuerdo al código de trabajo panameña el grupo de trabajadores no organizados sindicalmente “tiene facultades para presentar un pliego de peticiones (arts. 426, 230 y 432 del CT) a fin de iniciar un procedimiento de conciliación; facultad para negociar el pliego de peticiones, ya sea por arreglo directo o mediante conciliación (arts. 423, 424, 438 y 439 del CT); facultad para ir al arbitraje (arts. 443.4 y 452 del CT); y, facultad para decretar la huelga (art. 475 del CT)...”¹²

En las experiencias en el sector público, ordinario y de la ACP, no se registra este tipo de representación o coaligación temporal.

3. Tutela de la autonomía de representación y de la libertad sindical.

El Derecho panameño consagra una serie de herramientas para procurar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y de quienes representan sus intereses. Tales herramientas son muy en claras en el sistema laboral privado y en el sistema público de la ACP; no así en el régimen público ordinario. Veamos.

a. Ámbito nacional (sedes judicial y administrativa). Procedimientos judiciales aplicables.

El Código de Trabajo ha instituido procesos que tutelan el ejercicio de la actividad sindical. En primer lugar el representante sindical con fuero, que es a quien se le ha otorgado la facultad de representar los intereses de los trabajadores, goza de la tutela del proceso de autorización de despido para despedir a un representante o directivo sindical que goce de fuero sindical. Tal proceso se surte ante los tribunales ordinarios de trabajo por medio del proceso abreviado –art. 383 del CT-.

Por otro lado, el código contempla el proceso de reintegro, el cual dispone un mecanismo de reinstalación en el puesto de trabajo del trabajador con fuero sindical, cuando el mismo se ha despedido sin cumplir las formalidades que establece la ley. En el caso de reintegro por violación de fuero sindical se ha establecido como autoridad competente para conocer de dicho proceso al Ministerio de Trabajo –art. 978 del CT-.

¹² Vid. mi *Teoría básica sobre el convenio colectivo panameño*, Panamá, Papeles laborales N° 1, 1998, p. 120.

Otro proceso que tiende a proteger la acción de representación de los intereses de los trabajadores la ofrece el proceso de sanciones por prácticas desleales al sindicalismo -art. 388 del CT-, varios de los cuales aluden a acciones que recaen sobre trabajadores que ejercen la representación sindical. Este proceso se debe tramitar también por el denominado proceso abreviado.

Adicionalmente, se puede anotar como un proceso que tutela la representación y autonomía sindical el proceso referido a la impugnación de actos de las organizaciones sociales. En estos casos nos encontramos frente a conductas desplegadas por el propio sindicato que, sin embargo, pueden ser violatoria objetivamente de una verdadera autonomía y representación sindical. El Código enumera hasta cinco tipos de actos que pueden impugnarse a un sindicato y establece que “La impugnación se tramitará como proceso abreviado, y será promovida por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, o por un número de afiliados no inferior al 10 por ciento del total de miembros de la organización, excepto el caso de exclusión de un afiliado o remoción de un directivo o representante sindical, que sólo podrá promoverse por el interesado” –art. 394 del CT-¹³.

En lo que al sector público de la ACP se refiere, también es posible encontrar una vía de tutela de la acción de representación en la empresa. En tal sentido el art. 108 de la Ley 19/1997 establece que será práctica laboral desleal de la Administración del Canal de Panamá el “5. Negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección. 6. No cooperar en los procedimientos y en las decisiones que resuelvan estancamientos en las negociaciones”. En ambos casos se trata de acciones provenientes de la Administración que impiden el ejercicio adecuado de la representación de los trabajadores en la empresa. El proceso a utilizar es la denuncia de práctica laboral desleal (o denuncia de PLD), que puede ser utilizado por un sindicato u organización sindical y por el representante exclusivo de la unidad negociadora –art. 87 de RRL- y se interpone ante la JRL de la ACP –art. 113.4 de Ley 19/1997-.

En el sector público ordinario de Panamá, no se verifica ningún trámite o proceso especial para tutelar la acción desplegada por los representantes de los funcionarios, cuando ejercen la labor de representante de los trabajadores.

b. Ámbito internacional (sede OIT y otras sedes).

Panamá no ha ratificado el Convenio N° 135, sobre los representantes de los trabajadores de 1971, de la OIT, de ahí que sus normas no sean vinculantes en el sistema jurídico panameño. Las normas contenidas en el C135 hacen referencia a la protección contra todo acto que pueda perjudicar a los representantes de los trabajadores, incluido despido por razón de su condición de representante de los trabajadores, sus actividades, su afiliación o su participación en la actividad sindical, siempre que actúen dentro del margen de la ley. El

¹³ Se trata de los siguientes actos: 1. Adopción de normas estatutarias contrarias a la Ley 2. Admisión de afiliados que no cumplan con los requisitos necesarios 3. Elección de directivos y representantes que no poseen los requisitos necesarios 4. Elección de directivos y representantes, o su remoción, cuando la asamblea no cumpla con los requisitos necesarios 5. Expulsión de afiliados o remoción de directivos o representantes sindicales.

Convenio también establece que se le debería proporcionar facilidades apropiadas a los representantes sindicales para permitirles el desempeño oportuno y eficaz de sus funciones.

Por otro lado, Panamá, como signataria del sistema interamericano de derechos humanos, reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), la que tiene competencia supranacional para conocer de violaciones a derechos fundamentales, incluidos derechos fundamentales laborales. Ya hubo un caso emblemático para Panamá en el que la Corte Interamericana se manifestó sobre una afectación de derechos sindicales, a raíz de una medida colectiva de huelga dirigida por ciertas organizaciones obreras del país. Tal movimiento provocó el despido masivo de los sindicalistas -dirigentes y sindicalistas ordinarios- por efecto de la acción del Gobierno Nacional de ese entonces que, como medida de reacción a tal movimiento, aprobó una norma legal que permitió el despido de los trabajadores participantes en las acciones sindicales. El hecho fue recurrido en la vía interna dentro del país y luego se acudió a la Corte Interamericana, la que falló a favor de los sindicalistas.

Efectivamente, el caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, con sentencia de la CIDH, de 2 de febrero de 2001, se revisó la actuación del Gobierno panameño que dictó la Ley 25, de 14 de diciembre, de 1990, por medio del cual se permitía el despido, de forma retroactiva, de trabajadores y dirigentes sindicales, convocados por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales, a manifestarse en apoyo a las negociaciones que los sindicatos de tales empresas estatales llevaban a cabo. La manifestación y llamado a huelga coincidió con una asonada golpista militar, lo que llevó al Gobierno a considerar tal acción sindical contraria al orden e institucionalidad democrática. La CIDH dijo que: “Las disposiciones contenidas en los artículos 1 y 4 de la Ley 25 fueron puestas en práctica con efectos retroactivos, permitiendo que se dejasen de lado los procedimientos que debían aplicarse de acuerdo con la legislación vigente al momento de los hechos, y acarrearón el despido de un amplio número de dirigentes sindicales, con lo cual se afectó gravemente la organización y la actividad de los sindicatos que agrupaban a los trabajadores, y se vulneró la libertad de asociación sindical”¹⁴. La CIDH tomó muy en cuenta lo dicho por el Comité de Libertad Sindical de la OIT cuando conoció el caso y que consideró la afectación indebida del fuero sindical de ciertos dirigentes sindicales y el mismo despido de tales dirigentes sindicales¹⁵. Se trató, pues, de un caso de violación al derecho de libertad sindical que, sin embargo, fue el fundamento de un movimiento de dirigentes sindicales en representación de los intereses de sus agremiados.

4. Evolución en materia de fuentes, institucionalidad y tutela.

¹⁴ Vid. punto 166 de la sentencia.

¹⁵ Así reza la consideración del punto 171 de la sentencia: “Para arribar a conclusiones sobre si el Estado vulneró el derecho a la libertad de asociación, la Corte toma particularmente en cuenta las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comisión, las constancias que figuran en el expediente y las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso No. 1569, las cuales no fueron contradichas o desvirtuadas por el Estado, en relación con los siguientes hechos: a) que la Ley 25 se expidió 15 días después de los hechos que dieron origen al presente caso; b) que no se observó la normativa referente al fuero sindical en relación con el despido de trabajadores; c) que fueron obstruidas las instalaciones e intervenidas las cuentas bancarias de los sindicatos; y d) que numerosos trabajadores despedidos eran dirigentes de organizaciones sindicales.

Es poco lo que puede consignarse sobre la evolución jurídica de las normas sobre representación de los trabajadores en la empresa. Tan solo en lo que a las fuentes e institucionalidad se registra un leve cambio en el sector privado. El Código de Trabajo de 1947, en el art. 278, estableció como actividades de los sindicatos el: “5. Representar a sus miembros en los conflictos que se presenten en los contratos de trabajo” y, 6. Propugnar el acercamiento de patronos y trabajadores sobre bases de justicia, de mutuo respeto y de subordinación a la ley y colaborar en el perfeccionamiento de los métodos peculiares de la respectiva actividad y en el incremento de la economía general”. Normas que ponen de relieve el papel de representantes de los intereses de los trabajadores por parte del sindicato e, inclusive, algún asomo de un mecanismo de participación en la empresa.

Posteriormente sería el código de trabajo de 1972 el que regularía lo relativo a la representación en la empresa, como hemos venido estudiando. Es claro que el código de 1972 incorporaría otras instituciones por donde discurre la representación en la empresa. En tal sentido el que se haya establecido la figura del comité de empresas, así como la convención colectiva de trabajo, supone un fuerte paso adelante en la representación de los trabajadores en la empresa. Pues, del reconocimiento que hace el código del '47 a los sindicatos para que representen los interés de los trabajadores, a la creación de dos figuras adicionales por las cuales discurre más ampliamente tal representación y participación, se nota un avance en la legislación panameña; avance que, sin embargo, no ha registrado nada nuevo de importancia, salvo por la reforma laboral de 1995, en la que se le dotó de nuevos contenidos a la convención colectiva y se contempló la ampliación de los contenidos negociales sobre el comité de empresa y su papel de mecanismo de comunicación y entendimiento en la empresa. Las nuevas materias que podrá conocer el comité de empresas son las siguientes: asuntos relacionados a la producción y la productividad de la empresa; cuestiones relativas a la capacitación de los trabajadores; y, otros asuntos similares¹⁶.

La normativa de la ACP es de 1997 y no ha tenido ninguna modificación desde su creación; lo mismo ocurre con la ley que regula la carrera administrativa del servidor público en Panamá, que desde su creación en 1994 no ha sido modificado en este tema.

¹⁶ “Las materias que podrá conocer el comité de empresa, de manera global y prescindiendo de la forma que le dio nacimiento al mismo, son las siguientes: las quejas de los trabajadores; un sistema de comunicación y entendimiento entre sindicato y empresa; conciliar las controversias que surjan como consecuencia de la aplicación del reglamento interno; los actos y reclamaciones producto del incumplimiento de las obligaciones del empresario; las sanciones impuestas a los trabajadores; las peticiones de mejoramiento y reclamos en general; asuntos relacionados a la producción y la productividad de la empresa; cuestiones relativas a la capacitación de los trabajadores; y asuntos similares”. *Vid. mi Contenido del convenio colectivo panameño*, Panamá, Papeles Laborales N°2, 1998, pp. 109-10.

SEGUNDO SUBTEMA: ORGANIZACIÓN SINDICAL.

Interesa conocer los criterios determinantes de la o las modalidades o tipos de organización sindical, los niveles en que se implantan y la existencia de unidad o pluralidad sindical. Tratándose de la segunda modalidad se desea saber si acerca si la representación corresponde a todos o a algunos de los sindicatos, o al más representativo. En esta última situación se requiere conocer lo establecido en los numerales (i) al (v).

También se solicita informaciones respecto de las funciones asignadas a la asamblea sindical y a los representantes sindicales. En cuanto a los representantes se necesita recibir antecedentes en las materias indicadas en los literales a, b, c, d, e y f, y en el numeral 5.

1. Modalidades estructurales, por ejemplo: sector profesional o rama de actividad económica.

De acuerdo al Código de trabajo de 1972, en Panamá es posible conformar hasta cuatro tipos de sindicatos de trabajadores: sindicato de empresa, de industria, gremial y mixto –art. 342 de CT-. En tanto que a los empresarios se les permite el correspondiente a sindicato de una misma rama industrial o de actividad económica, o de varias de dichas ramas –art. 343 de CT-. Por el lado de profesionales y trabajadores independientes no se hace una reglamentación clara en el código, sin embargo parece posible la formación de sindicato de profesionales identificados por gremio, si son profesionales asalariados, en tanto que si se organizan como empresarios, se tratará de un sindicato de empleadores¹⁷.

2. Niveles.

Los sindicatos de trabajadores usualmente se implantan al nivel externo al de la empresa, aunque sin importar si son gremiales, industriales o de empresa, su acción se desenvuelve a nivel de empresa, lo que se expresa en que la convención colectiva es firmada en tal nivel. No obstante, es posible verificar un fuerte sindicalismo en el nivel supra empresarial en los sindicatos de industria¹⁸.

3. Unicidad o pluralismo sindical.

El diseño seguido por el código de trabajo panameño tiende a la pluralidad sindical, pues de acuerdo al art. 334, del CT, es de interés público la constitución de sindicatos y el art. 379, del CT, declara que los trabajadores tendrán derecho a formar la clase y número de sindicatos que estimen conveniente.

No obstante tal pluralidad sindical consagrada en el CT, existen un par de normas que limitan tal amplitud. En efecto, el art. 338 establece que “Se prohíbe formar parte a la vez

¹⁷ Vid. R. Murgas Torrazza, “Los sindicatos en Panamá”, en AA.VV, *Los sindicatos en Iberoamérica*, Coor. de M. Pasco Cosmópolis, Perú, Aele, 1988, p. 201.

¹⁸ “Parece ser que la estructuración sindical diseñada por el CT ha potenciado un sindicalismo más fuerte en los niveles externos a la empresa, lo que ocasiona que sea el sindicato gremial o industrial el que lleve la negociación”. Vid. mi *Contenido del convenio colectivo panameño*, cit., p. 56.

de varios sindicatos de la misma clase y actividad”¹⁹ y el art. 346 establece que “En una misma empresa no puede funcionar más de un sindicato de empresa”²⁰.

a. Participación plural.

Como se consignó arriba, la participación plural de organizaciones sindicales es posible en la legislación panameña, con las limitaciones ya señaladas. Como se verá adelante en el estudio, es posible que las organizaciones se pongan de acuerdo para negociar la convención colectiva, caso en el cual se logrará una participación plural, al menos en este aspecto.

También puede afirmarse la existencia de una participación plural de las organizaciones sindicales en el ámbito externo a la empresa, puesto que el código ha previsto la facultad de los sindicatos de conformarse en organizaciones complejas como federaciones y confederaciones o centrales, lo cual implica una acción sindical plural –art. 349 del CT-.

b. Sindicato más representativo.

De acuerdo al código de trabajo panameño es dable identificar un papel relevante para un sindicato que tenga la consideración de mayoritario. Sin embargo, tal condición se circunscribe a la negociación y administración de la convención colectiva. En consecuencia es válida la acción sindical de sindicatos minoritarios, excepto en lo que a negociación colectiva se refiere, si tales sindicatos no se pongan de acuerdo con los sindicatos que pudieran ser mayoritarios.

(i) Concepto

La legislación panameña no ofrece una definición o concepto sobre lo que considera el sindicato más representativo. Sin embargo, existen ciertas reglas para negociar la convención colectiva que aluden a la aplicación de criterios de sindicato mayoritario para negociar la misma.

(ii) Métodos de determinación y organismos encargados.

No existe en el código una norma que ordene la forma de determinar quién será el sindicato mayoritario. Tan solo se han dictado normas que aluden a las reglas para negociar cuando

¹⁹ Tal norma luce contraria a las normas sobre libertad sindical consagradas por la OIT. En efecto. El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT ha dicho que “La existencia de una organización sindical en un sector determinado no debería constituir un obstáculo para la constitución de otra organización si los trabajadores así lo desean”. Vid. Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 5ª. ed., Ginebra, 2006, párr. 313.

²⁰ Norma que también censura la OIT. “Las disposiciones que exigen un solo sindicato por empresa, oficio o profesión, son incompatibles con el artículo 2 del Convenio”. Vid. Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cit., párr. 317.

concurrir distintos sindicatos; reglas basadas en la condición de sindicato mayoritario (*vid.*, *infra*, Tercer sub tema, punto 2).

Por otro lado, si hubiese desavenencias y reclamos para establecer el sindicato mayoritario que ostente la legitimación para negociar, el caso podrá ser dilucidado ante la autoridad judicial por medio del proceso declarativo, de acuerdo a lo establecido en el art. 527 del CT, el cual instituye un proceso común para la reclamación que no tenga un proceso específico –art. 531 de CT-. El papel de la administración de trabajo en este caso podrá ser de certificador del número de afiliados al sindicato y, en todo caso, se deberá atener a lo dispuesto por la autoridad judicial.

(iii) ¿Derechos exclusivos y permanentes de representación?

La legislación panameña otorga la exclusividad de la administración de la convención colectiva al sindicato firmante. Así pues, todo aquello que tenga que ver con la convención colectiva aplicable a los trabajadores es un derecho de representación exclusivo del sindicato pactante –art. 409 del CT- (*vid.*, *infra.*, Sub tema tercer, punto 12). En el resto de los asuntos sindicales el sindicato podrá realizar su papel de representante de los trabajadores.

Tal vez, puesto que los canales de representación básicos se dan a través de la acción sindical y por medio del comité empresa, y éste último es normalmente negociado en el convenio colectivo –que a su vez es mayoritariamente controlado por el sindicato-; o es prerrogativa de los sindicatos designar a su miembros, es que el sistema panameño privilegia claramente la representación de los trabajadores, a través del sindicato.

Así, aunque en la ley no hay una elusión o prohibición para representar los interés de los trabajadores por vías distintas a la representación sindical, en la práctica el monopolio de la representación sindical recae, casi, exclusivamente en los sindicato (con las matizaciones que se mostrarán más abajo en el estudio).

iv) Derechos de los sindicatos minoritarios.

Todo sindicato podrá ejercer las funciones que consagra la ley para los sindicatos. La limitación a que puede estar sometido un sindicato se refiere a la negociación de la convención colectiva cuando no sea mayoritario. En tal sentido el art. 357.2, que establece los fines y funciones del sindicato, contiene una limitación que alude de forma indirecta a la preferencia para negociar de los sindicatos mayoritarios. Por lo demás, todas las funciones contempladas en tal art. 357 podrán ser ejercidas por el sindicato²¹.

²¹ “Artículo 357. Son fines y funciones principales de los sindicatos y demás organizaciones sociales:

1. Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus miembros, y la defensa de sus intereses comunes.
2. Celebrar convenciones colectivas de trabajo, en los casos en que se admita su celebración, y garantizar su cumplimiento, y ejercer los derechos y acciones que de tales convenciones se originen.
3. Representar a sus miembros en los conflictos, controversias y reclamaciones que se presenten, y demandar o reclamar en nombre de ellos en forma individual o colectiva, o intervenir en los conflictos, controversias o reclamaciones, individuales y colectivas, que se hubieren promovido.

(v) Mecanismos de revisión y periodicidad.

La revisión de los criterios que determinaron la legitimación para negociar a un sindicato podrá realizarse al tenor de la revisión de la convención colectiva. La ley panameña establece un plazo mínimo (2 años) y máximo (4 años) para la duración de la convención colectiva –art. 410 del CT- y faculta a pedir la negociación de la nueva convención tres (3) meses antes de que la misma finalice, contemplando la posibilidad de la nueva discusión sobre el sindicato mayoritario –art. 416 del CT-.

4. Funciones de la asamblea sindical y de los representantes sindicales.

La legislación laboral panameña del sector privado contiene una prolija regulación del funcionamiento del sindicato y de la acción que puede desplegar el representante sindical.

El art. 362 del CT dispone que la “asamblea general es la máxima autoridad de la organización social” y sus funciones son:

- “1. Nombrar la junta directiva.
2. La aprobación y modificación de los estatutos.
3. Fijar el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias.
4. Declarar la huelga.
5. Acordar la fusión con otras organizaciones sociales.
6. Acordar la afiliación a federaciones, confederaciones o centrales, según sea el caso.
7. Decidir sobre la expulsión de cualquier afiliado, o la imposición de sanciones disciplinarias.
8. Aprobar el presupuesto anual elaborado por la junta directiva, y los sueldos que se fijen a los funcionarios de la organización.
9. Revisar, si lo estima conveniente, los acuerdos y decisiones de la junta directiva.
10. Autorizar las inversiones y erogaciones mayores de 1.000 balboas, a menos que los estatutos señalen una suma inferior.

4. Propugnar porque las relaciones entre trabajadores y empleadores se desarrollen sobre la base de justicia y mutuo respeto y colaboración dirigida al perfeccionamiento de las condiciones propias de la respectiva actividad, y al desarrollo económico y social de la comunidad.

5. Promover la educación gremial, técnica y general de los asociados, especialmente por medio de la creación de escuelas industriales o profesionales, o de la concesión de becas a sus afiliados y familiares para estudiar o perfeccionarse en escuelas y universidades.

6. Crear, administrar o subvencionar instituciones, establecimientos u obras sociales de utilidad común, tales como cooperativas, entidades deportivas, culturales, educativas, de asistencia y previsión.

7. Participar en la formación de los organismos estatales que les indique la ley.

8. Denunciar ante los funcionarios competentes del trabajo, las omisiones, irregularidades y violaciones que se cometan en la aplicación del presente Código y disposiciones complementarias.

9. Propugnar por la creación y mejoramiento del sistema de protección contra los riesgos del trabajo y prevención de accidentes y enfermedades.

10. Organizar centrales de servicios en asesoría técnica, educativa, cultural o de promoción socioeconómica en beneficio de sus afiliados.

11. Adquirir a cualquier Título y administrar los bienes muebles e inmuebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

12. En general, todas las que no estén reñidas con sus fines esenciales ni con las leyes”.

11. Cualesquiera otras que les señalen las leyes o los estatutos de la organización

La asamblea general se reúne ordinariamente cada seis meses, convocada por la junta directiva o el 25% de los afiliados al sindicato –art. 363 de CT-; el quórum “lo constituyen las dos terceras partes de los miembros de la organización” y existe la posibilidad de convocatorias variadas en caso de no lograrse el quórum requerido en la primera convocatoria –art. 364 del CT-. También le será posible al sindicato tomar decisiones por medio de plebiscito, que debe ser discutido con un mínimo de un 25% de los miembros y el estatuto del sindicato debe regular el procedimiento respectivo –art. 366 del CT-.

a. Requisitos de elegibilidad

Para ser directivo del sindicato se precisa ser mayor de edad -18 años-, al igual que para ser representante sindical –art. 337 y 369 del CT-. El número de directivos de la junta directiva con derecho a fuero sindical será de once (11) y a su suplentes –art. 369 del CT-; en caso de que el sindicato tenga más de 200 afiliados, de lo contrario solo hasta cinco (5) suplentes gozarán de la protección del fuero sindical –art. 382 del CT-; en tanto que los representantes sindicales “no podrán exceder del 2,5 por ciento del total de miembros del sindicato, y sólo se designarán cuando se trate de sindicatos gremiales o de industria, o de empresa donde existan varios establecimientos o centros de trabajo”.

Existe una limitación constitucional para ser miembro de la junta directiva, la cual consiste en una restricción para ejercer como directivo sindical si no se es nacional panameño, asunto que, como se sabe, ha sido censurado por la OIT²².

b. Procedimientos de elección, duración en el cargo y reelección.

La junta directiva el sindicato es elegida por la asamblea general –art. 362 del CT- y en el estatuto debe regularse lo referido a tal elección –art. 358 del CT-; en tanto que los estatutos “determinarán el período de los miembros en la junta directiva y de los representantes sindicales” –art. 374 del CT-; los que, además, deben establecer las “restricciones o la prohibición de los períodos de reelección, o limitar el número de veces que una persona puede ser miembro de la junta directiva” art. 375 del CT-.

c. Funciones de representación y su naturaleza. Derechos y deberes.

El código de trabajo no menciona de forma directa las funciones de la representación sindical. El art. 358.5 se refiere a que los estatutos sindicales deben establecer las obligaciones y derechos de los afiliados, pero no hay una mención directa a las obligaciones de los representantes sindicales. Sin embargo el mismo art. 358.13 no

²² “Debería conferirse mayor flexibilidad a las legislaciones a fin de permitir que las organizaciones ejerzan sin trabas la libre elección de sus dirigentes y a los trabajadores extranjeros tener acceso a las funciones sindicales, por lo menos una vez pasado un periodo razonable de residencia en el país de acogida”. *Vid.* Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cit., párr. 420.

descarta que tal instrumento pueda regular tales asuntos, pues permite que en los mismos se establezcan las “estipulaciones que se estimen conveniente”.

d. Protección de su autonomía e independencia. El fuero.

La legislación panameña ha contemplado una regulación bastante importante tendente a tutelar la autonomía e independencia de la acción sindical. En tal sentido, se ha afirmado que el código contiene normas que protegen la autonomía del sindicato frente al empleador, frente al estado e, inclusive, frente a los partidos políticos²³.

Las normas que probablemente apuntalan de forma más directa la autonomía e independencia de los representantes de los trabajadores se refieren a las normas que consagran prohibiciones especiales a los empleadores; la sanción por prácticas desleales al sindicalismo y; la normas que consagran el fuero sindical.

De acuerdo al art. 138.5 le está prohibido al empleador “obligar a que [los trabajadores] voten por determinada candidatura en las elecciones de directivos sindicales”. Norma que sin duda protege la acción sindical de manipulaciones que quiere ejercer el empleador para controlar los representantes sindicales en la empresa.

Adicionalmente, el art. 388 del CT establece lo que denomina prácticas desleales al sindicalismo, dos de las cuales pueden incidir de forma directa en la acción de los representantes de los trabajadores. El art. 388.4 sanciona como práctica laboral desleal el “despido, con conocimiento, de uno o varios trabajadores amparados por el fuero sindical”, y; el art. 388.5 también considera práctica laboral desleal los “actos de injerencia de los empleadores con el objeto de promover la organización o el control de sindicatos de trabajadores, o la renuncia o no afiliación a un sindicato”. En ambos casos nos encontramos frente a conductas desplegadas por el empleador que afectan directamente la autonomía e independencia de la acción del representante sindical y de la propia organización.

Finalmente y como corolario del sistema de protección a la representación sindical, se consagra el fuero sindical como una forma de protección de la libertad sindical. El fuero sindical se les reconoce a los miembros de los sindicatos en formación, a los directivos sindicales –también de federaciones y confederaciones- y a los directivos suplentes, así como los representantes sindicales –art. 381 del CT-. El trabajador con fuero no podrá ser despedido sin causa justa y previa autorización judicial; tampoco le podrán ser variadas unilateralmente las condiciones de su contrato de trabajo; y no pueden ser trasladados, si tal medida impide o dificulta la representación sindical –art. 383 del CT-. Tal como veremos adelante, la violación del fuero sindical es tutelada por un proceso especial, de forma tal que toda acción violatoria del mismo pueda ser neutralizada y, por esa vía, controlar una indebida intromisión en la autonomía e independencia de la representación sindical.

e. Efectos del despido antisindical o violatorio del fuero. Modalidades procesales.

²³ En tal sentido, *vid.*, R. Murgas torrazza, “Los sindicatos en Panamá”, en AA.VV, *Los sindicatos en Iberoamérica*, cit., pp. 220-227.

De acuerdo al correcto entendimiento de la aplicación del derecho, el despido en violación de fuero sindical debe ser tenido por nulo. El código, sin embargo, ha consagrado un mecanismo especial denominado proceso de reintegro para tender el despido de un trabajador con fuero sindical, con resultados más alentadores para el sindicato. El proceso de reintegro dispone que una vez dado el despido, el trabajador aforado debe reclamar ante la autoridad administrativa, la cual debe desatar el proceso de reintegro, que es inaudita parte y que debe culminar con la orden y reintegro efectivo del trabajador en el puesto de trabajo. La regulación del proceso de reintegro la contempla el código de trabajo en los arts. 978 a 983. Posteriormente, en caso del que el empresario se oponga a la medida de reintegro le queda el camino de impugnar el mismo, el cual se hará por la vía del proceso abreviado –arts. 981 y 981^a del CT-.

f. Facilidades para el ejercicio de sus funciones. Permisos, remuneraciones, seguridad social, acceso a los lugares de trabajo y reuniones.

Como forma de garantizar la acción sindical, la legislación laboral panameña ha consagrado algunos mecanismos que facilitan la acción del representante y directivo sindical. El art. 128.7 establece que es obligación del empleador “conceder a los directivos y a los funcionarios de las organizaciones sociales licencias no remuneradas para el desempeño de una comisión sindical...” que puede ser de hasta cinco (5) años²⁴. Es posible, sin embargo, licencias remuneradas de hasta 3 semanas dentro del país y dos meses en el exterior, cuando se trate de representar al país o a su respectiva organización sindical en congresos, conferencias, seminarios, adiestramientos –art. 160 del CT.

También ha sido contemplado la posibilidad de permisos no remunerados para el desempeño de actividades sindicales: la ley deja en manos del empleador o de la convención colectiva el que tales permisos sean remunerados o no y la limitación de tiempo de tales permisos sindicales –art. 128.26 del CT-.

Otra norma consagrada como una obligación para el empleador es la que permite el acceso a los lugares de trabajo a los representantes sindicales y, de esa forma, “facilitar... actividades en favor de las organizaciones sociales de los trabajadores en los locales de trabajo, siempre que sea de carácter sindicalista” –art. 128.23-.

Finalmente, se ha dispuesto en la ley que el empleador debe permitir que “las contribuciones sindicales se recauden por los representantes sindicales autorizados para ello, en el lugar y hora de pago” –art. 128.27-.

5. Censura y otras causas de cesación anticipada. Efectos.

La única forma de que el directivo o representante sindical sea censurado es a través de los estatutos del sindicato, que debe contemplar un mecanismo para tales efectos –art. 359 del

²⁴ Se trata regularmente de una licencia sin derecho a salario y ordinariamente es el sindicato el que asume el salario del dirigente sindical. *Vid. R. Murgas torrazza, “Los sindicatos en Panamá”, en AA.VV, Los sindicatos en Iberoamérica, cit., pp. 243.*

CT- y la causa específica de cesación –art. 360.6 del CT. La ley contempla un mecanismo detallado para la remoción de un representante o directivos sindical. Tal procedimiento es contemplado en el art. 360 del CT y es el siguiente:

- “1. La asamblea general, se reunirá mediante convocatoria especial para conocer de la expulsión.
2. El trabajador afectado será oído en defensa, de conformidad con las disposiciones contenidas en los estatutos.
3. La asamblea conocerá de las pruebas que sirvan de base al procedimiento y de las que ofrezca el afectado.
4. Los trabajadores no podrán hacerse representar ni emitir su voto por escrito.
5. La expulsión o remoción deberá ser aprobada por no menos de las dos terceras partes del total de miembros del sindicato.
6. La expulsión o remoción sólo podrá decretarse en los casos expresamente consignados en los estatutos, debidamente comprobados y exactamente aplicables al caso”.

El directivo o representante sindical podrá acudir a los tribunales ordinarios para revisar su caso, el cual se encausará por los trámites del proceso abreviado. En todo caso el tribunal conocerá del cumplimiento adecuado del procedimiento contemplado en los estatutos y la ley para la cesación y no podrá, en ningún caso, pronunciarse sobre la justeza o el fondo de la decisión de la asamblea general –art. 394.5 y 394 final-

TERCER SUBTEMA: NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

En lo que atañe a **la representación colectiva de los trabajadores en la negociación colectiva** es necesaria la información referida a la titularidad del derecho de negociación colectiva; la representación colectiva en el caso de pluralidad sindical o de la posible existencia de representantes no sindicales (numerales 2 al 5); modalidades de la negociación y, en su caso, articulación de la practicada en dos o más niveles (numerales 6 y 7); las características, naturaleza jurídica, efectos, extensión y ultra actividad de las convenciones colectivas (numerales 8 al 11), y lo atinente a la titularidad y derechos referidos a la administración de las convenciones colectivas (numeral 12)

1. Titularidad del derecho de negociación colectiva

La capacidad negocial se le ha otorgado a los empleadores o sus asociaciones y a los sindicatos -arts. 398 y 400 del CT-; en relación a estos últimos existen matizaciones importantes.

La legislación laboral panameña, de carácter privado, contempla un mecanismo bidireccional y articulado para determinar la legitimación para negociar la convención colectiva, por el lado de los sindicatos. En principio la legislación se decanta por la posibilidad de que distintos sindicatos se pongan de acuerdo para obtener una convención colectiva para sus afiliados. Si tal cosa no es posible, entonces se recurrirá a las reglas para negociar con el sindicato mayoritario art. 402 de CT-.

Así pues, son titulares del derecho de negociación colectiva los sindicatos, en general, sin embargo, la legitimación para negociar en un momento determinado puede corresponder a un sindicato en especial, el cual ostente la calidad de mayoritario, lo que le resta legitimación para negociar a un sindicato específico, en un momento concreto.

2. El reconocimiento de las organizaciones más representativas

Las reglas para determinar el sindicato mayoritario y su preferencia para negociar la dicta el art. 402 del CT. Sin embargo la norma parte de la posibilidad de que los sindicatos interesados en negociar se pongan de acuerdo entre ellos. Solo en caso de desacuerdo se aplicarán las siguientes reglas:

"1. Si concurre un sindicato de empresa con uno o más sindicatos industriales, la convención colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores dentro de la empresa.

2. Si concurren sindicatos gremiales con sindicatos de empresa o de industria podrán los primeros celebrar una convención colectiva para su profesión, siempre que el número de afiliados sea mayor que el de los trabajadores del mismo gremio que formen parte del sindicato de empresa o de industria y que presten servicio en la empresa o industria correspondiente.

3. Si concurren varios sindicatos gremiales, la convención colectiva se celebrará con el conjunto de los sindicatos mayoritarios que representen a las profesiones, siempre que se

pongan de acuerdo. En caso contrario, cada sindicato celebrará una convención colectiva para su profesión”.

3. Determinación del sindicato o sindicatos habilitados para negociar

El tema de la legitimación para negociar en el derecho panameño está sujeto a la aplicación de las reglas antes descritas para negociar una convención colectiva cuando concurren distintos sindicatos en la empresa. Sin embargo, probablemente lo más importante para negociar, en la práctica, se define a través de la obligación de negociar que consagra el art. 401 del CT²⁵.

En efecto, se ha consagrado el deber del empleador de negociar una convención colectiva cuando exista un sindicato en la empresa. El deber de negociar del art. 401 del CT se configura como una obligación legal de la parte empresarial y se impone desde el momento en que la empresa obligada a negociar recibe la comunicación para tales efectos, sin que se configure una causa justificada para negociar²⁶.

4. Derechos de los sindicatos minoritarios

Un sindicato minoritario sigue teniendo la facultad de negociar un convenio colectivo, lo que alude a la titularidad del derecho a negociar. Sin embargo, tal titularidad solo le dará legitimidad para negociar si hay acuerdo entre los distintos sindicatos mayoritarios en la empresa –art. 402-. En consecuencia, un sindicato minoritario mantiene el derecho a negociar que será ejercitable ante la existencia de acuerdo intersindicatos.

5. La negociación colectiva con representantes no sindicales

En Panamá ha tenido espacio la discusión doctrinal relativa a la posibilidad de que grupos no sindicalizados puedan llevar a cabo la negociación colectiva; discusión sobre la que me he pronunciado sosteniendo que un grupo no sindicalizado puede llevar a cabo la negociación y firma de la convención colectiva de trabajo. En efecto, “el grupo de trabajadores no organizados sindicalmente tiene facultades para presentar un pliego de peticiones (arts. 426, 430 y 432 del CT) a fin de iniciar un procedimiento de conciliación; facultad para negociar el pliego de peticiones, ya sea por arreglo directo o mediante conciliación (arts. 423, 424, 438 y 439 del CT); facultad para ir al arbitraje (arts. 443.452 del CT); y, facultad para decretar la huelga (art. 475 del CT)...”²⁷, por lo que es perfectamente viable la negociación con representantes no sindicales.

No obstante, debe consignarse, tal posibilidad no ha estado exenta de polémicas y aun cuando la Corte Suprema de Panamá ha confirmado la facultad de los trabajadores no

²⁵ Art. 401 del CT: “Todo empleador a quien presten servicios trabajadores miembros de un sindicato, tendrá la obligación de celebrar con éste una convención colectiva cuando se lo solicite el sindicato. Si el empleador se niega a celebrar la convención colectiva, los trabajadores podrán, una vez terminada la conciliación, ejercitar el derecho de huelga”.

²⁶ En tal sentido, la obligación de negociar no es absoluta, pues, sobre la misma caben excepciones, como será el que ya exista una convención pactada dentro de la empresa.

²⁷ Vid. mi *Teoría básica sobre el convenio colectivo de empresa*, cit., p. 120.

sindicalizados de negociar y concertar convenios colectivos²⁸, en ocasiones se ha señalado que tal posibilidad es utilizada en detrimento de la organización sindical legítima, lo que violenta las normas y criterios vertidos por la OIT²⁹.

6. Modalidades de negociación colectiva

La negociación colectiva en Panamá se ha practicado mayoritariamente al nivel de empresa, sin perjuicio de que haya importantes manifestaciones de negociación colectiva de industria. El código ha diseñado un sistema de fijación de los ámbitos del convenio que está estrechamente ligado con la configuración legal de las clases de sindicatos³⁰. Todos los sindicatos poseen capacidad negociadora dentro de la empresa y esa capacidad, en principio, puede ser excluyente, en el sentido de que en ocasiones sólo existirá un convenio colectivo aplicable a la empresa, salvo pacto intersindical en contrario.

La capacidad negociadora para los sindicatos de empresa se adquiere en base a la supervivencia misma como sindicato dentro de la empresa y no en base al nivel, mayor o menor, de representatividad que pueda tener un grupo u otro, puesto que la ley sólo permite la existencia de un sindicato de empresa dentro de ésta –art. 346 del CT-. No sucede lo mismo para los otros tipos de sindicatos, pues, para éstos no existe la limitación de un solo sindicato dentro de la empresa, pero, sin embargo, de la aplicación de las reglas el art. 402 del CT es posible que alguno de estos sindicatos no obtenga legitimación para negociar.

Una vez adquirida la capacidad negociadora, el convenio colectivo a firmar tendrá el ámbito de la representación que ostenta el sindicato dentro de la empresa. Así, si se trata de un sindicato de empresa, el ámbito personal de aplicación será todos los trabajadores de la empresa (salvo que se prevea lo contrario, de acuerdo al art. 404 del CT); si se trata de un sindicato gremial, el convenio afectará a todos los trabajadores de ese gremio, pertenecientes o no al sindicato pactante, que laboren dentro de la empresa; de igual forma ocurrirá cuando se trate de un sindicato de industria –art. 405 del CT-. También, se desprende de una lectura de los arts. 404, 405 y 407 del CT, es posible que el convenio colectivo, sin distinguir el tipo de sindicato negociador, se le aplique a todos los trabajadores de la empresa³¹.

²⁸ Ante la interposición de un amparo de garantía constitucionales, interpuesto por la empresa Hoteles Panamá contra la autoridad administrativa de trabajo, que aceptó un pliego de peticiones para notificárselo a la empresa, a fin de que se sentara a negociar con el sindicato, de acuerdo al mandato del art. 401 del CT, la Corte dijo que “...a juicio del Pleno de la Corte, el amparo solicitado debe concederse, porque la autoridad demandada corrió traslado a la empresa de un pliego de peticiones para negociar con los trabajadores, a pesar que tenía conocimiento que en sus archivos reposaba el convenio colectivo suscrito el 4 de octubre entre los trabajadores no organizados y la empresa...” (SCSJ, Pleno, de 31 de enero, de 2000).

²⁹ Tal es la posición de R. Murgas Torrazza quien de antaño negaba la posibilidad de que los grupos sindicalizados pudieran firmar una convención colectiva de trabajo (*vid.*, R. Murgas Torrazza, *Estudios laborales*, Panamá, s/e, 1981, pp.149-150) y en la actualidad se manifiesta de acuerdo con tal posibilidad, siempre que no exista sindicato en la empresa, esto es, siempre que no se afecte la legitimación para negociar que ostente el sindicato, de acuerdo al art. 401 del CT.

³⁰ Los cuales, como se ha consignado arriba en el estudio, pueden ser empresariales, industriales, gremiales y mixtos, sin son de trabajadores, y; de industria o mixtos, si son de empresa.

³¹ *Vid. mi El contenido del convenio colectivo panameño*, cit., pp. 54-55.

7. Articulación de los niveles de negociación

De acuerdo a lo visto arriba, estamos frente a un sistema de negociación colectiva con una estructuración impuesta por la ley, en el que las partes deben acomodar su voluntad a los criterios previamente establecidos por aquélla.

Importante característica de la estructura negocial panameña es que la misma viene determinada por la alta prevalencia de la contratación a nivel empresarial por sindicatos de rama o de industria y sindicatos gremiales. En efecto, el sistema de negociación desarrollado en Panamá está basado en la concertación de un convenio colectivo a nivel de empresa, generalmente; la mayoría de las veces, sin embargo, el sindicato firmante del convenio colectivo no suele ser un sindicato de empresa, como sería de esperarse, sino, un sindicato gremial o industrial.

Parece ser que la estructuración sindical diseñada por el CT ha potenciado un sindicalismo más fuerte en los niveles externos a la empresa, lo que ocasiona que sea el sindicato gremial o industrial el que lleve la negociación. De cualquier forma, los niveles más importantes de negociación colectiva en Panamá son el de industria y el de empresa, ésta última con la característica ya señalada³².

8. Características y naturaleza jurídica de la convención colectiva

De antaño he señalado 5 principios –o, si se quiere, características- fundamentales del convenio colectivo panameño. Tales principios son los siguientes:

-Principio de contenidos mínimos, el cual alude a que la ley determina que el convenio colectivo deberá tener un contenido obligatorio para que sea válido. El art. 403 del CT dispone cuáles deben ser esas materias y, en general se trata de materias de todo tipo (obligacionales, normativas y de encuadramiento).

-Principio de unidades apropiadas de negociación, el cual alude a la estructuración que hace el código de trabajo de los ámbitos de la negociación, de forma tal que la ley, si no disponen las partes otra cosa, impone el nivel o unidad de negociación.

-Principio de irrenunciabilidad de derechos, el cual alude a la imposibilidad de concertar el convenio colectivo en condiciones menos favorables a las existentes a la firma del nuevo convenio. Tal disposición ha sido y sigue siendo objeto de discusiones doctrinales en cuanto a cómo debe entenderse la disposición del art. 406 del CT que ordena que la convención colectiva “no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores, que las contenidas en la ley, los contratos, convenciones colectivas, reglamentos o prácticas vigentes en la empresa, negocio o establecimiento”³³

³² Vid. mi *El contenido del convenio colectivo panameño*, cit., pp. 56.

³³ La polémica, fundamentalmente, se sitúa en determinar si el nuevo convenio colectivo puede representar una desmejora con relación al anterior. Para unos tal situación no será posible –y en tal sentido se apoyan en que la reforma laboral de 1995 ha permitido sustituir un beneficio por otro, a favor del trabajador- y para otros –entre los que me cuento- se trata de un asunto de vigencia en el tiempo de la norma: el convenio que decae no tiene la virtualidad de la ultraactividad de sus normas, si el mismo es reemplazado por otro, de forma tal que no hay condiciones menos favorables con relación a un convenio que ya no es norma. Probablemente, la discusión se complica más porque el sentido de la norma parece ser que efectivamente haya un mejoramiento

-Principio de duración determinada, el cual alude al diseño legal que establece el código referente al tiempo mínimo (2 años) y máximo (4 años) que puede durar un convenio colectivo en el derecho panameño –art. 410 del CT-.

-Principio de obligatoriedad en la negociación, el cual alude a la obligación consagrada en el art. 401 del CT que establece que el empresario está obligado a negociar la convención colectiva cuando se lo solicite el sindicato existente en la empresa.

En cuanto a la naturaleza de la convención colectiva, al parecer la norma panameña ha consagrado las tesis mixtas que ven en la convención colectiva, al decir de Carnelutti, un híbrido con cuerpo de contrato y alma de ley. “Así pues, el convenio colectivo se perfecciona por un elemento meramente contractual y sus efectos se proyectan como una ley material, el producto de esa conjunción de elementos crea una nueva figura a la que no le es posible aplicar las reglas, en su totalidad, que se aplican a sus elementos primarios”³⁴, es decir, a la ley y el contrato.

El art. 398 del CT define la convención colectiva como un “acuerdo escrito...”, con lo cual se verifica el elemento contractual y, más adelante, en los arts. 404, 405 y 408, se prevé el elemento normativo del convenio, al disponer sobre el ámbito funcional y personal del mismo y establecer que los contratos individuales de trabajo que no se ajusten a lo establecido en el convenio colectivo, se modificarán por lo dispuesto en éste, con lo cual se verifica el elemento normativo.

9. Efectos de la convención colectiva, por ejemplo: normativos, obligacionales u otros

En cuanto a la eficacia jurídica del convenio colectivo ésta puede referirse, por un lado, al tipo de nexo jurídico que posibilita la exigencia de cumplimiento de mismo, y en ese sentido existen convenios de tipo contractual o legal; y, por el otro lado, el que toma en cuenta la forma en que el convenio es aplicado a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, siendo de tipo contractual o normativo.

La eficacia contractual del convenio alude a que su cumplimiento sólo podrá ser exigido por medio del derecho común; en tanto que será de eficacia legal laboral si es posible exigir su cumplimiento por medio de leyes especiales al efecto. En Panamá, desde este punto de vista, tenemos un convenio colectivo de eficacia legal laboral, pues el sindicato puede desatar un conflicto colectivo de naturaleza jurídica para obligar al cumplimiento del convenio –art. 409 con relación al art. 418 del CT-.

En la segunda hipótesis, será de tipo contractual si los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación pueden optar entre someterse a lo establecido en el convenio, o no; en tanto que será normativo si los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del convenio deben acatar lo estipulado en el convenio, sin posibilidad de apartarse del mismo. Desde este punto de vista el convenio colectivo panameño resulta ser de tipo normativo, ya

de las condiciones de trabajo, sin importar la situación de la empresa –lo que resulta potencialmente insostenible para la empresa-.

³⁴ Vid. mi *Teoría básica sobre el convenio colectivo de empresa*, cit., p. 85.

que según el art. 407 del CT la “convención colectiva obliga a las partes, y a las personas en cuyo nombre se celebre o sea aplicable...”.

En cuanto a la eficacia personal del convenio colectivo –que alude al nivel de cobertura de la convención, una vez determinada aplicación funcional y territorial-, el convenio colectivo panameño será de eficacia personal limitada, pues el art. 407 del CT, citado, establece que la “convención colectiva obliga a las partes, y a las personas en cuyo nombre se celebre o sea aplicable”

10. Extensión de las convenciones colectivas.

Ya se ha mencionado que el convenio colectivo tiene una duración de entre 2 y 4 años de duración -art. 410 del CT-. Se trata de una norma que combina la voluntad legal con la voluntad de las partes, quienes deberán establecer la duración del convenio dentro de tales límites, materia que, por lo demás, resulta de obligatoria negociación, al tenor de lo dispuesto en el art. 403.5 del CT.

11. Ultra actividad de la convención colectiva.

La ley panameña ha previsto un mecanismo aplicable en el momento de que el convenio vigente finalice y no se haya logrado la concertación de un nuevo convenio. Se trata de un mecanismo tendente a evitar un vacío normativo que, a la vez deje abierta la vía de la negociación, hasta ese momento aparentemente, frustrada. El art. 411 del CT establece que el convenio colectivo vencido y no reemplazado seguirá en vigor de forma tácita, pero de forma provisional. Así, dice el art 411: “Vencido el plazo fijado en la convención colectiva, ésta continuará rigiendo hasta tanto se celebre una que la reemplace, sin perjuicio del derecho de los trabajadores de pedir la negociación”.

Las dificultades que puede tener la prórroga automática y total del convenio es que, ante tal situación, pudiera argumentarse que no solo se prorrogan las cláusulas normativas de la convención colectiva, sino que las cláusulas obligacionales también, situación que podría afectar la negociación de una nueva convención, específicamente si la convención que se intenta reemplazar posee cláusulas de paz. De cualquier forma, lo lógico será tener que la prórroga o ultra actividad del convenio deberá recaer sobre las cláusulas que sean necesarias para no provocar vacíos normativos en las relaciones de trabajo; en tanto que todas aquellas cláusulas que dificulten la nueva negociación o renovación del convenio, deberán decaer y, en consecuencia, no tendrán ultraactividad.

12. Titularidad y derechos referidos a la administración de las convenciones colectivas.

De acuerdo al art. 409 del CT “Las partes que hayan intervenido en la celebración de convenciones colectivas pueden promover ante los tribunales y autoridades de trabajo las peticiones, denuncias, acciones y reclamaciones que deriven de ellos, sin necesidad de poder previo de los interesados”. Adicionalmente el art. 357.2 establece, entre los fines y funciones del sindicato: “Celebrar convenciones colectivas de trabajo, en los casos en que

se admita su celebración, y garantizar su cumplimiento, y ejercer los derechos y acciones que de tales convenciones se originen”.

Es muy clara la facultad otorgada a los sindicatos para administrar todos los asuntos derivados de la convención colectiva de la que son partes. El propio convenio colectivo, en ocasiones, tiene mecanismos de administración de la convención.

CUARTO SUBTEMA: HUELGA.

Interesa recibir informaciones respecto de las modalidades que asume la huelga, en la legislación y en la práctica, la titularidad del derecho de huelga y las funciones que en su convocatoria, desarrollo y terminación corresponde a la o las correspondientes entidades de representación (numerales 1 al 3); la posibilidad de remplazar a los trabajadores en huelga (numeral 4), y los efectos y limitaciones de la huelga, con especial referencia a las huelga en los llamados “servicios esenciales (numerales 5 y 6).

1. Clasificaciones de la huelga

La legislación laboral panameña reconoce diversas modalidades relativas al ejercicio de la huelga. Las clasificaciones o modalidades de mayor trascendencia son las siguientes:

-Por su duración: las huelgas en el derecho panameño puede ser de duración determinada o indeterminada, aunque en este último caso la legislación expresa que tal suspensión debe ser temporal y no definitiva –art. 491 del CT-. En la práctica las huelgas se suelen decretar por tiempo indefinido, puesto que si un sindicato declara una huelga por tiempo definido y llegado el cumplimiento del término de ésta sin que se resuelva el conflicto, si el sindicato quisiera realizar una nueva huelga, tendría que repetir todo el proceso de conciliación nuevamente, lo que hace impráctico tal modalidad.

-Por su extensión: El ámbito que puede abarcar una huelga es bastante diverso. Se puede decretar huelga en varias empresas, la cual podría ser declarada por un sindicato de industria o gremial –art. 475 y 477, respectivamente, y el 497 del CT-. Se puede decretar la huelga en una sola empresa y, como modalidad de ésta, la misma puede ser en toda la empresa –arts. 475 y 476 del CT- o en una parte de la empresa; parte que debe constituir un establecimiento, según lo entiende el código –arts. 476.2, en relación al art. 97 del CT-. Debe tenerse presente que la huelga en varias empresas decretada por un sindicato gremial, correspondería a una huelga parcial dentro de la empresa, la cual comprenderá los oficios o profesiones correspondientes³⁵.

-Formas “irregulares” de huelga. La legislación panameña no hace alusión a ningún tipo de huelga irregular, según lo entiende la doctrina y lo acepta el Comité de Libertad Sindical de la OIT³⁶. La definición de huelga que proporciona el código alude a que se trata del “...abandono temporal del trabajo...”, sin que se haga mención, o se dibuje la posibilidad, de una forma de abandono parcial o de otro tipo de manifestación de conflicto colectivo.

³⁵ Vid., R. Murgas Torrazza, “La huelga en Panamá”, en AA.VV, *La huelga en Iberoamérica*, coor. M. Pasco Cosmópolis, México, Porrúa, 1996, p. 208.

³⁶ “En cuanto a las modalidades del derecho de huelga denegado a los trabajadores (paralización intempestiva, trabajo a reglamento, huelga de brazos caídos, huelga de celo, trabajo a ritmo lento, ocupación de la empresa o del centro de trabajo), el Comité consideró que tales limitaciones sólo se justificarían en los casos en que la huelga dejase de ser pacífica”. Vid. Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cit., párr. 545.

2. Titularidad del derecho de huelga

La discusión doctrinal sobre a quién pertenece el derecho de huelga, en el derecho panameño la ha planteado Murgas Torrazza, adhiriéndose a las tesis que ven una titularidad colectiva de la huelga, sosteniendo que: “la definición de huelga del artículo 475 hace referencia a un ‘grupo’ de cinco o más trabajadores, en tanto que de los artículos 476 numeral 5, 477 y 489 se deduce con toda claridad que la declaratoria puede efectuarla un sindicato o un grupo de trabajadores”³⁷.

Debemos recordar que, generalmente, la naturaleza de una institución en el derecho nacional va muy ligada al diseño normativo que adopta la legislación nacional. En el caso panameño parece más claro que la titularidad del derecho de huelga ha sido dada al grupo de trabajadores y no al trabajador individualmente considerado.

3. Funciones de las organizaciones sindicales, comisiones negociadoras, comisiones de huelga.

La legislación panameña alude a dos tipos de representaciones para llevar adelante el conflicto colectivo y la misma huelga. Por un lado establece que entre los fines y funciones de los sindicatos está el “Representar a sus miembros en los conflictos, controversias y reclamaciones que se presenten... o intervenir en los conflictos, controversias o reclamaciones... colectivas, que se hubieren promovido” -art. 357.3 del CT-. En tanto que el art. 362.4 establece que entre las funciones privativas de la Asamblea General: “Declarar la huelga”. Tales disposiciones reconocen de forma directa la capacidad de realizar una huelga a los sindicatos, la cual deberá ser decretada en la asamblea general del sindicato.

Por otro lado, también se ha reconocido la facultad de los grupos no sindicalizados de presentar un pliego de peticiones y de representar a los trabajadores, en ausencia de organizaciones sindicales –art. 423 del CT-, y llevar a cabo la negociación y conciliación de tal pliego de peticiones, lo que incluye la facultad de decretar una huelga –art. 475 del CT-.

El código de trabajo panameño no se refiere a la existencia de comisiones negociadoras o comisiones de huelga para llevar a cabo las negociaciones o la marcha general de la huelga, sin embargo, en la práctica si se registra la existencia de tales comisiones, de acuerdo a lo que se decida en la asamblea general del sindicato.

4. Reemplazo de trabajadores en huelga

Los trabajadores que ejerzan el derecho de huelga no podrán ser despedidos en el ejercicio legítimo de tal derecho. Sin embargo, si la huelga es declara ilegal, la resolución judicial que la declare fijará un periodo de 24 horas partir de la misma para que los trabajadores en huelga se reintegren a su puesto de trabajo; de no hacerlo, el empleador podrá dar por terminada la relación de trabajo de tal trabajador –art. 507.2 del CT-.

³⁷ Vid., R. Murgas Torrazza, “La huelga en Panamá”, en AA.VV, *La huelga en Iberoamérica*, cit., p.188.

La única posibilidad de reemplazar a los trabajadores huelguistas de forma legal la establece el art. 493.3 que dice que “El empleador no puede celebrar nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo los que a juicio de la dirección regional o general de trabajo sean estrictamente necesarios para evitar perjuicios irreparables a las maquinarias y elementos básicos, siempre que los huelguistas no autoricen el trabajo del personal necesario para esos fines”. Tal presupuesto obliga al empleador a solicitar la autorización del Ministerio de trabajo para poder proceder a reemplazar a los trabajadores huelguistas.

5. Efectos de la huelga

El derecho panameño registra efectos de la huelga de acuerdo a si la misma es declarada legal o ilegal³⁸. Veamos.

-Huelga legal. En el caso de que la huelga sea legal –lo cual se presume- a los trabajadores se les ha reconocido: a. Derechos en el ejercicio de la huelga, que son el derecho de manifestación pacífica; a colectar donativos; a utilizar carteles alusivos a sus reivindicaciones y; realizar piquetes de propaganda y vigilancia –art. 496 del CT-. b. Derechos en la relación individual, que implica el derecho a suspensión de los efectos del contrato –arts. 493.2 y 199.7 del CT-; no afectación de la antigüedad en la empresa –art. 208 del CT-; no se podrá afectar a los trabajadores que estén percibiendo indemnizaciones o salarios por accidentes, enfermedad, maternidad, vacaciones u otros –art. 208 y 516 del CT-; derecho a la protección del fuero de huelga –art. 441 del CT-y; derecho a reincorporación una vez concluida la huelga –art. 198 del CT-. c. En la seguridad social, la afectación al trabajador es de forma indirecta, pues si la huelga excede el tiempo que la normativa de seguridad establece para prestar los servicios médicos y hospitalarios, entonces el trabajador se verá afectado. d. Los efectos con respecto al empleador son los siguientes: cierre inmediato de la empresa –art. 493 del CT-; el empleador no podrá celebra nuevos contratos de trabajo para reemplazar a los huelguistas –salvo autorización del Ministerio de trabajo, art. 493.3 del CT-; no hay obligación de pagar el salario a los huelguistas –art. 514, a contrario sensu, del CT-; si el empleador entorpece o afecta ilegítimamente el derecho de huelga de los huelguistas, tal hecho puede ser utilizado para declarar la imputabilidad de la huelga –art. 511 del CT-.

-Huelga ilegal. Para que la huelga sea declarada ilegal debe realizarse un proceso judicial especial. En caso de que se declare la legalidad de la huelga los efectos son los siguientes: a. Para los trabajadores. Se les da un plazo de 24 horas para que reintegren al puesto de trabajo, excepto a los que hubiesen cometido actos de violencia, los cuales podrán ser despedidos justificadamente -art. 507.1 y 4 del CT-. b. Para el empleador. Podrá abrir la empresa y contratar libremente a nuevos trabajadores para reemplazar a los despedidos o los que no se reintegraron oportunamente –art. 507 del CT-. c. Responsabilidades sindicales y de los huelguistas. De acuerdo al art. 518 el incitar públicamente a una huelga ilegal podría ser sancionado con multa de 50 a 5000 dólares –art. 518 del CT-. No se ha establecido responsabilidad civil del sindicato o de los trabajadores huelguistas, sin

³⁸ Vid., R. Murgas Torrazza, “La huelga en Panamá”, en AA.VV, *La huelga en Iberoamérica*, cit., pp.216-220.

embargo el código permite la demanda civil en caso de violaciones a las normas de trabajo que produzcan un daño de tal naturaleza –art.1060 del CT-. Sin embargo, téngase en cuenta que los bienes y fondos del sindicato son inembargables –art. 518 del CT-.

-Huelga imputable. El efecto más importante de la declaratoria de imputabilidad de la huelga es el que el empresario tendrá la obligación de pagar los salarios de los trabajadores que realizaron la huelga –arts. 514 y 515 del CT-.

6. Limitaciones al derecho de huelga. Servicios esenciales

La legislación panameña somete a ciertas restricciones el derecho a huelga en los servicios públicos y, sin embargo, no se refiere a los servicios esenciales. El art. 486 del CT establece lo que considera servicios públicos, entre los que menciona los de: “...comunicaciones y transportes, 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”.

Como es posible verificar, la enumeración que consagra el art. 486 contiene lo que la OIT ha denominado servicios esenciales, así como otros servicios que no tienen tal categoría. De forma genérica se puede sostener que los servicios públicos son los que presta el Estado en general, aunque no son los únicos que pueden prestar servicios públicos, puesto que los entes privados también lo pueden hacer. La OIT ha permitido restricciones al derecho a huelga en la función pública sólo en caso de los funcionarios que ejercen autoridad en nombre del Estado³⁹ (policía, ejercito, aduanas, migración, otros). En tanto que por servicios esenciales la OIT considera a aquellos que puede representar una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población⁴⁰.

En todo caso, las restricciones al derecho de huelga que establece la legislación panameña se encuentran en el art. 485 del CT y son los siguientes:

-Aviso previo de 8 días antes de la huelga

-Fijación de turnos de urgencia de hasta 20 a 30% del total de los trabajadores

Si la huelga es declarada en medios de transporte y estos han partido al momento de iniciar la huelga, los mismos deben llegar a su lugar de destino.

-El Ministerio de Trabajo puede imponer el arbitraje obligatorio, lo que supone la suspensión inmediata de la huelga.

-El Estado puede asumir la dirección y administración del servicio público –art. 517 del CT-.

Adicionalmente, es dable mencionar que la huelga por solidaridad tiene unas limitaciones en el derecho panameño. La huelga solo podrá ser declarada por un periodo de tiempo máximo

³⁹ Vid. Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cit., párr. 574.

⁴⁰ Vid. Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cit., párr. 581.

de 2 horas; la misma debe ser declarada por trabajadores pertenecientes a la misma rama, actividad económica o profesión; sólo puede ser declarada un vez y; solo puede afectar centros de trabajo ubicados en el mismo distrito de donde se desarrolla la huelga principal – art. 484 del CT-.

QUINTO SUBTEMA: SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS.

Se espera recibir informaciones acerca de las **modalidades clásicas de solución de conflictos colectivos** (numerales 1 al 4), y de **otras modalidades** existentes, incluidas las alternativas y las atendidas por la administración pública de trabajo. (numeral 5).

El sistema jurídico panameño presenta modalidades referidas a la solución de conflictos por medio de la conciliación. Tales modalidades van desde la conciliación, pasando por la mediación y el arbitraje laboral.

1. Conciliación

En el Derecho laboral panameño es viable la conciliación extrajudicial, sea administrativa o privada, sin embargo la misma debe realizarse sin que el acuerdo al que llegan las partes suponga una renuncia de derechos de la parte trabajadora. En tal sentido, el art. 963b del CT establece que el juez laboral debe intentar conciliar a las partes una vez inicie la audiencia, conservando el juzgador la “facultad para rechazar el acuerdo que estime que vulnera los derechos que las leyes confieren a los trabajadores”. En tanto que el art. 210.1 del CT permite la terminación de la relación de trabajo por mutuo consentimiento, siempre que la misma no implique renuncia de derechos.

Por su parte, y en lo que a conciliación administrativa de conflictos individuales se refiere, el Decreto de Gabinete N° 249 de 1970 (Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo), en su art. 38d, ha dispuesto que, a través de la Dirección General de Trabajo, se podrá “d) organizar y dirigir el funcionamiento de los servicios de relaciones de trabajo, ya sean colectivas o individuales, buscando medios eficaces de mediación o conciliación administrativa...”. Tal posibilidad supone la existencia de un departamento en el Ministerio de trabajo en el que se realizan conciliaciones administrativas de conflictos individuales.

El procedimiento de conciliación individual supone la citación del empleador, a instancias del trabajador afectado, a las oficinas del Ministerio de Trabajo para intentar una conciliación. El empleador no puede negarse a la citación hecha por el ministerio, sin que tampoco sea obligatorio llegar a un acuerdo. Si se llegara a un acuerdo, el mismo deberá ser sin renuncia de derechos ciertos del trabajador y el documento que se expide con motivo de un eventual acuerdo podrá prestar mérito ejecutivo en los tribunales ordinarios de trabajo.

En la parte de solución de conflictos colectivos se ha establecido como el medio idóneo para el inicio del conflicto colectivo la conciliación administrativa obligatoria. Así pues, cuando un sindicato o grupo d trabajadores quiera presentar un pliego de peticiones al empleador, lo hará ante el Ministerio de Trabajo, quien le dará traslado a la empresa correspondiente y tal hecho desata la conciliación administrativa obligatoria del conflicto colectivo –art. 462 del CT-. Así, entre los artículos 432 y 447 se establece todo el mecanismo de conciliación administrativa que se desarrolla en el seno del ministerio de trabajo. Tal proceso se atenderá de la siguiente forma:

“El conciliador, al reunir a las partes en el conflicto, intentará un amigable avenimiento sobre las siguientes bases:

1. El procedimiento de conciliación debe caracterizarse por la flexibilidad, la ausencia de formalismos y debe ser simple en su desarrollo.
2. Deben limitarse las exposiciones formales; las declaraciones de testigos y la presentación de otras pruebas sólo se administrarán cuando el conciliador las estime convenientes para el mejor desarrollo de la conciliación.
3. El funcionario debe limitarse a actuar como un intermediario entre las partes, a presidir y dirigir los debates con motivo de las reuniones conjuntas, desempeñando un papel activo en la aclaración de los hechos
4. El conciliador debe examinar y explorar los posibles medios para llegar a un entendimiento, y presentará propuestas oportunas, con vista a una solución del conflicto”. – art. 439 del CT-.

La conciliación de conflictos colectivos en el derecho panameño es, pues, un procedimiento obligatoria para plantear el conflicto colectivo y desatar los mecanismos que permitan a los trabajadores declarar una huelga en apoyo a sus peticiones. No cumplir con tal requisito imposibilitaría el surgimiento del conflicto, por lo menos por sus cauces legales.

No obstante lo anterior, la negociación del pliego de peticiones podrá hacer directamente presentándosele al empleador las peticiones que se estimen oportunas. Tal posibilidad implica la negociación directa entre las partes, sin la ayuda de un tercero, sea funcionario o un privado. De cualquier forma, los trabajadores deben tener presente que para poder declarar la huelga se tendrán que someter al proceso de conciliación, pues luego de tal etapa es que se podrá declarar la huelga legal.

2. Mediación

No existe ningún procedimiento, sea individual o colectivo, al que el código lo denomine como un proceso de mediación. Sin embargo, teniendo en cuenta que entre mediación y conciliación no siempre se ha aclarado el elemento diferenciador, podríamos asumir que el proceso de conciliación, en la práctica, es un proceso de mediación, por la intervención de un tercero cuya función es intentar avenir a las partes y lograr un acuerdo.

3. Arbitraje voluntario

Un mecanismo de solución de conflictos colectivos lo constituye el arbitraje. En Panamá, la legislación laboral establece un procedimiento definido para realizar un arbitraje que resuelve un impasse en la negociación colectiva. Así pues el arbitraje voluntario lo pueden acordar las partes una vez se agote el plazo de la conciliación obligatoria –art. 44.4 y 452.1 del CT-.

4. Arbitraje obligatorio

También existe la posibilidad de utilizarse un arbitraje obligatorio para resolver el conflicto colectivo. En este caso son dos las posibilidades contempladas en la legislación laboral. Por

un lado, los trabajadores pueden solicitar un arbitraje que será impuesto al empleador “... antes o durante la huelga...” –art. 452.2 del CT-.

Un segundo caso de arbitraje obligatorio es el decretado por el Estado “si el conflicto colectivo se produce en una empresa de servicio público, según la definición del artículo 486 de este Código” –art. 45.3 del CT-.

En ambos casos –arbitraje voluntario u obligatorio- se deberá componer un tribunal de arbitraje en el cual cada parte del conflicto deberá designar un árbitro y el tercero de verás ser designado por los dos primeros árbitros y solo en caso de que estos no se pongan d acuerdo el tercer arbitro será designado por el Ministerio de Trabajo –arts. 454 y 455 del CT-.

El código de trabajo establece el procedimiento de arbitraje en los arts. 452 al 474.

5. Otras modalidades como los mecanismos alternativos, incluyendo las gestiones Administrativas

En la legislación laboral panameña no se han contemplados los métodos alternos de solución de conflictos laborales, tal como éstos son entendidos hoy en día. Y es que la conciliación y el arbitraje que ha contemplado el código de trabajo distan mucho de lo que en otros sistemas jurídicos son los denominados métodos alternos de solución de conflictos. Tampoco se ha dotado a la administración para llevar a cabo tal método alternativo de solución de conflictos, existiendo, tan solo, lo que se ha descrito arriba sobre conciliación –cuasi obligatoria- de conflictos individuales.

Por otro lado, el Decreto Ley 5, de 8 de julio, de 1999, que establece el régimen de la conciliación, la mediación y el arbitraje en Panamá, como métodos alternos de solución de conflictos, ha sido vetado por la Corte Suprema panameña para su aplicación en los conflictos individuales de trabajo⁴¹.

Valga anotar que el sistema de relaciones laborales de la ACP, de acuerdo a la Ley 19/1997, ha establecido de forma clara y directa la existencia de métodos alternos de solución de conflictos laborales, utilizando de forma ordinaria la mediación y el arbitraje laboral como forma de solución de conflictos individuales en dicho sistema –arts. 104 y 106 de Ley 19/1997-.

⁴¹ Este fue el criterio que utilizó la Corte: “El artículo 2 del Decreto Ley N° 5 de... 1999 establece que no podrán ser sometidos a arbitraje las controversias que surjan ‘de materia que no sea de libre disposición de las partes’, entendiéndose por tales ‘todas aquellas afectas al desempeño de las potestades públicas o las que se deriven de funciones de protección o tutela de personas o que estén reguladas por normas imperativas de Derecho’. En este sentido la ley laboral panameña tiene entre sus finalidades la tutela del trabajador como la parte económicamente débil de la relación laboral, por lo que al menos que expresamente se regule la materia del arbitraje en los conflictos laborales, con la adecuación que se requiere, esta materia no es aplicable. Al respecto en el Código de Trabajo solo se observa la regulación del arbitraje en los conflictos colectivos laborales, no así en los conflictos individuales” (SCSJ, Sala 3ª, de 23 de febrero de 2010).

SEXTO SUBTEMA: MECANISMOS DE DIÁLOGO SOCIAL

Es necesario recibir antecedentes acerca de las **modalidades del diálogo social** de conformidad con la denominada “**intensidad**” de diálogo, las **materias** que comprenden, sus **niveles y grado** de institucionalización (numerales 1 al 4) y los **mecanismos o recursos** previstos para asegurar el cumplimiento de lo consensuado numeral 5).

1. Intensidad de diálogo (información, consulta, negociación, concertación)

El Estado panameño ha tenido experiencias de dialogo social de distintos niveles, los cuales han producido resultados, también, de distinta consideración. Ciertas normas legales han establecido de forma institucional la posibilidad de participación en instituciones o materias referidas a las relaciones laborales.

Los ejemplos de diálogos y consultas laborales son del siguiente orden: a. El código de trabajo prevé la posibilidad de que a los trabajadores se les suministre información sobre temas laborales por medio del comité de empresa; b. En el sistema de relaciones laborales de la ACP se ha previsto un mecanismo de participación de los trabajadores⁴²; c. Existen distintas leyes que prevén representación y participación de trabajadores en el seno de la empresa o la institución.

Por otro lado, el dialogo social ha tomado forma bajo el esquema de consulta, negociación y de concertación social. En tal sentido se han registrado negociaciones sobre materias específicas en el sector de la seguridad social –la reforma de las pensiones-; en el área de la consulta se destaca la comisión tripartita de salario mínimo y; en el área de la concertación social se pueden mencionar los acuerdos de Bambito III, que dieron el marco (inicial) para la reforma del código de trabajo en 1995.

De forma mucho más reciente se ha firmado un Acuerdo Tripartito de Panamá, de 1 de febrero de 2012, por el que los sindicatos, por medio de sus centrales más representativas (CONATO y CONUSI), el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Trabajo y la empresa privada, por medio de su organismo de representación (CONEP), han acordado echar a andar una instancia de dialogo y de tratamiento de quejas sobre asuntos de libertad sindical y negociación colectiva.

2. Materias

⁴² “Con el propósito de mejorar el funcionamiento de la Autoridad, la administración de la Autoridad y los sindicatos, con la participación de los representantes exclusivos, podrán trabajar, en forma asociada y en conjunto, para mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones” Art. 103 de Ley 19/1997. Norma que se ha dado pie a la creación de un Consejo Obrero Patronal, en el que: Las deliberaciones y conclusiones que puedan surgir del Consejo estarán dirigidas a mejorar las relaciones laborales e identificar problemas reales o potenciales y sus posibles soluciones dentro del objeto y marco legal del artículo 103 de la ley orgánica, así como tratar otros temas que de común acuerdo determinen las partes” Art. 101 del RRL de la ACP.

El dialogo social ensayado en Panamá ha abarcado una amplitud de materias que van más allá del marco de las relaciones laborales. De hecho, los diálogos sociales más importantes se han referido a temas de gobernabilidad y asuntos de estado. Los diálogos más importantes son los denominados Diálogo de Bambito, el cual contó con tres versiones; los diálogos de Panamá Visión 2000

En los Diálogos de Bambito I –agosto de 1993- se abordaron temas relativos a: fortalecimiento de la independencia nacional y la democracia panameña; estructuras administrativas y jurídicas para la administración y operación del Canal; desarrollo social y económico y lucha contra el desempleo y la pobreza; la educación y la salud; integración de las áreas revertidas, por efectos del Tratado del Canal de Panamá; fortalecimiento de la independencia judicial; deuda externa y estrategia nacional. Participaron representantes del sector laboral y del sector empresarial, entre los distintos actores de la sociedad panameña.

En los Diálogos de Bambito II –abril de 1994-: dio seguimiento a los acuerdos de Bambito I, en un clima de dialogo antes de un mes antes de las elecciones generales de 1994. Participaron. Participaron los obreros y empresarios por medio de la Fundación del Trabajo.

En los Diálogos de Bambito III –diciembre de 1994- dio seguimiento a los acuerdos de Bambito I, luego de la toma de posesión del nuevo gobierno. En este Encuentro el Gobierno, el sector empresarial y el sector sindical, adoptaron una serie de compromisos por sector y otros de manera conjunta. En todos los compromisos se incluyen elementos dirigidos a favorecer la concertación y el diálogo⁴³.

Son importantes, en el ámbito nacional, los esfuerzos de diálogo social denominado Panamá 2000 (Coronado 1996-1997) I, II, III y IV. En todos ellos participó la Fundación del Trabajo. El eje principal de la discusión y los consensos, giró en torno al tema del Canal. En este sentido, debe resaltarse como un resultado de este diálogo, la adopción unánime en la Asamblea Legislativa de la Ley de la Autoridad del Canal⁴⁴, la que establece, entre otros temas, el sistema especial de relaciones laborales aplicables en la ACP.

Otros diálogos abordaron la creación de un Fondo Fiduciario para el Estado panameño; la educación nacional; la reactivación económica; la reforma de la seguridad social; hasta la reforma laboral de 1995.

Sobre la reforma laboral de 1995 es de destacar la participación de la Fundación del Trabajo, organización privada, fundada en noviembre de 1992, que pretende “facilitar el desarrollo de relaciones laborales armónicas, productivas, promoviendo acciones públicas y buenas prácticas que la favorezcan; a través del dialogo entre trabajadores y empleadores; apoyados en la cooperación internacional y una red de aliados institucionales y privados”⁴⁵. Esta desmitificación condujo a que poco después la fundación sirvió de escenario, incluso pedido por el Gobierno, para una discusión concertada de las posibles reformas al Código.

⁴³ Vid. R. Murgas Torrazza, *Diagnóstico del sistema de relaciones laborales de Panamá*, informe a la OIT, RELACENTRO, 2002.

⁴⁴ Vid. R. Murgas Torrazza, *Diagnóstico del sistema de relaciones laborales de Panamá*, cit.

⁴⁵ Fuente: Fundación del Trabajo, www.funtrab.org.pa

La creación de la Fundación del Trabajo logró importantes avances en la identificación de áreas sobre las relaciones laborales que ambos sectores aceptaron como reformables. El diálogo continuó, bajos los auspicios del PNUD y con la mediación de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María La Antigua, en un intento de concertación en el cual estuvo presente el Gobierno Nacional. Quedaron áreas respecto de las cuales no hubo consenso. En todo caso, en este ejercicio no participó todo el sector sindical. Parte del mismo se mantuvo al margen y se opuso a cualquier intento de reforma, como el caso de CONUSI y SUNTRACS⁴⁶.

Finalmente las reformas al código de trabajo fueron presentadas a la Asamblea Legislativa en medio de denuncias de sectores de trabajadores que manifestaron su abierta desaprobación a las modificaciones propuestas y concertadas por un sector de los trabajadores; otro sector de los trabajadores se sintió burlado por la Asamblea Legislativa, la cual aprobó reformas con una agenda propia, fuera de temas concertados en la mesa de negociación; la representación de los empleadores también manifestó que fue utilizado por el Gobierno Nacional para pasar la reforma laboral que al gobierno le interesaba.

Lo cierto es que la reforma laboral de 1995 fue la más importante reforma sufrida por el código de trabajo de 1972 y supuso la irrupción de la tendencia flexibilizadora de las normas de trabajo experimentadas alrededor del mundo y con especial énfasis en América Latina.

3. Niveles

La concertación y el dialogo social se ha dado en niveles internos a la empresa, por medio de los mecanismos establecidos en el código de trabajo (especialmente por medio del reglamento interno de trabajo y la negociación colectiva).

También se ha registrado el dialogo al nivel supra empresarial, por medio de acuerdos generales sobre temas específicos, siendo el más importante el acuerdo logrado en diciembre 2005 por la reforma de la seguridad social. Los actores que participaron en el dialogo, del mundo de las relaciones laborales fueron: el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO); Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI); Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción (SUNTRACS); Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).

Otro de ejemplo de dialogo supra empresarial fueron los diálogos de Bambito y Panamá 2000. En ambos escenarios se negociaron materias de corte laboral con un mayor o menor nivel de acuerdo.

4. Institucionalización (organismos y procedimientos específicos o generales)

Las instancias de diálogo y concertación vienen dadas, generalmente, por la ley. En tal sentido se pueden registrar las siguientes formas de institucionalización del dialogo y la negociación:

⁴⁶ Vid. R. Murgas Torrazza, *Diagnóstico del sistema de relaciones laborales de Panamá*, cit.

Instituciones de participación tripartita o bipartita. En tales instancias se registra participación de obreros y empleadores sumados al gobierno. Generalmente se contemplan en la ley y van desde experiencias de administración de justicia laboral (Juntas de Conciliación y Decisión Laboral, del Ministerio de Trabajo; Junta de Relaciones Laborales de la ACP; listas de árbitros para asuntos laborales) hasta estructuras de administración de entidades de gobierno (Junta Directiva del Instituto Nacional de Desarrollo Humano – INADEH-; Junta Directiva de Caja del Seguro Social); la ley orgánica del Ministerio de Trabajo contempla la existencia de varias comisiones tripartitas, pero la única que tiene una vigencia práctica es la Comisión de Revisión del Salario Mínimo, que en los últimos años se viene reuniendo de acuerdo a lo establecido en la ley –cada dos años-.

Un instrumento de mucha importancia en el dialogo social o aporta la Fundación del Trabajo –arriba mencionada-, sin embargo, tal instancia no registra, por el momento, la participación de un sector importante del movimiento obrero que se aglutina en la CONUSI.

Finalmente, como se mencionó a arriba, el Acuerdo Tripartito de Panamá, de 1 de febrero de 2012, ha brindado un nuevo marco para el dialogo social en Panamá. En los momentos de redacción de este informe se ha dado un relativo estancamiento del dialogo, sin embargo, la propia estructura creada mantiene mecanismos que pueden destrabar el impasse actual, lo que aporta elementos esperanzadores para la retoma de dicho dialogo social. Esta estructura tiene la ventaja que tiene representantes de todos los sectores obreros, los empleadores y el Gobierno nacional, además de ser avalado por la Organización Internacional del Trabajo.

5. Eficacia jurídica de los acuerdos de diálogo social y mecanismos para darles cumplimiento

“En la esfera de los diálogos amplios, como los de Bambito y Panamá 2002, una de las dificultades reales es la falta de un ente o grupo de personas depositarios del seguimiento de los acuerdos logrados, para efectos de su concreción y ejecución. El riesgo, como en parte ya ha ocurrido, es que el ejercicio de acuerdos concertados, no supere la adopción misma de las declaraciones. Lo anterior es particularmente importante cuando se dan cambios en la conducción del Gobierno, en especial si éste ha sido signatario de los compromisos.

Con todo, los diferentes diálogos han generado, desde la última década, una suerte de cultura del diálogo que tanto ha aliviado tensiones como ha producido resultante concretos de importancia.

El diálogo de Bambito I y los Encuentros de Panamá 2000 produjo todo el consenso nacional sobre el Canal, que se concretó en la adopción de leyes concertadas, antes de que el país recibiera el Canal y todas sus áreas adyacentes.

El diálogo de Bambito II, en 1994, propició un adecuado clima electoral.

El diálogo de Bambito III fue un intento importante de darle seguimiento y ratificación a los acuerdos adoptados en los dos encuentros anteriores.

Los diálogos sobre el Fondo Fiduciario y el sistema educativo, ha producido consensos importantes, que dieron como resultado la aprobación de leyes específicas en la Asamblea Legislativa”⁴⁷.

Por otro lado, los acuerdos logrados en el dialogo sobre la reforma del seguro social fue consignado en una ley de la república, la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

En cuanto al Acuerdo Tripartito de Panamá, tal instancia mantiene la figura de un mediador que es el encargado de propiciar el dialogo entre las partes y darle seguimiento a los

⁴⁷ Vid. R. Murgas Torrazza, *Diagnóstico del sistema de relaciones laborales de Panamá*, cit.

SÉPTIMO SUBTEMA: INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y EMPLEADORES.

Mediante las respuestas que se reciban se espera enriquecer el conocimiento de las modalidades que asume la **intervención del Estado y de los empleadores en contravención a las normas internas de cada país e internacionales de la OIT** (numerales 1 al 5), así como un inventario de lo ocurrido desde 2007 a la fecha en los casos presentados al conocimiento de los órganos de control de la OIT (numeral 6).

1. Deber de buena fe.
2. Actos de discriminación antisindical.
3. Actos de injerencia.
4. Prácticas desleales y prácticas antisindicales. Sanciones y procedimientos administrativos y judiciales.
5. Observaciones de los órganos de control de la OIT en el período 2007-2012.
6. Evolución de la legislación y la práctica nacional.

NOTA: Se agradecerá que las Relatorías Nacionales cubran la totalidad o la mayor parte de las materias contenidas en este Cuestionario.