

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 180

Panamá, 26 de enero de 2024

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de  
la Administración.**  
Expediente: 904222023

La firma Alfaro, Ferrer y Ramírez, actuando en nombre y representación de **PSA Panamá International Terminal**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, ambos emitidos por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso  
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la acción descrita en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

En el proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, el actor busca obtener la declaratoria de nulidad, por ilegales, de la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, ambos emitidos por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La firma Alfaro, Ferrer y Ramírez, actuando en nombre y representación de **PSA Panamá International Terminal**, considera que la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, vulnera las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 486 del Código de Trabajo, refiere que se consideran servicios públicos los de comunicaciones y de transporte, (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial)

B. Los artículos 34 y 35 de la Ley 38 de 2000, que refiere que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con apego al principio de estricta legalidad y que el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: La Constitución Política, las leyes o decretos con valor de Ley y los reglamentos (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial)

C. El artículo 757 de Código Administrativo, el cual señala que el orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales, serán: La Ley, el reglamento del Poder Ejecutivo y la orden superior (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial)

D. El artículo 6, de Anexo X de la Ley 5 de 1997, el cual señala que el Estado reconoce que la operación de los puertos en Panamá constituyen un servicio público, pero en cuanto al derecho a huelga de estos trabajadores, en atención a la naturaleza estratégica y de servicio público del trabajo portuario, dichas empresas podrán en cualquier momento solicitar el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social que el conflicto se resuelva mediante arbitraje (Cfr. foja 11 y 12 del expediente judicial).

### **III. Del Informe de Conducta**

El **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, mediante Nota 0583-DM-2023 de 8 de noviembre de 2023, remitió su informe de conducta, y señaló lo siguiente:

*"Por una parte, la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que regula el transporte terrestre público de pasajeros cuyo artículo 57 ordena que las relaciones de trabajo en el servicio de transporte terrestre público y servicios conexos se regirían por las normas del Código de Trabajo.*

*La segunda fuente legal que originó el Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, fue el Código de Trabajo, cuyo artículo 486 incluye al transporte brindado por las empresas privadas, como servicio público, entre otros, en los cuales el ejercicio del derecho a huelga posee algunas limitaciones.*

*Este Decreto Ejecutivo, publicado en la Gaceta Oficial 26,297 -A del 5 de junio de 2009, tiene por objeto reglamentar los artículos 486 y 487 del Código de Trabajo, específicamente en lo referente a precisar que el transporte considerado como servicio público brindado por la empresa privada, se refiere al transporte de pasajeros, lo que deja por fuera la posibilidad que se considere que el transporte de carga sea interpretado como servicio público con restricciones en lo referente a huelga.*

*El Decreto Ejecutivo No.25 de 2009, no contradice el texto del artículo 486 del Código de Trabajo, pues lo que hace es desarrollar su contenido, reglamentarlo, especificar un aspecto del mismo, a fin de evitar que se interprete en cada caso a qué transporte se refiere.*

*El artículo 69 de la constitución Política de la República establece el derecho de huelga como garantía fundamental, pero a renglón seguido indica, que en el caso del sector público, la ley podrá establecer algunas limitaciones. Luego el Código de Trabajo describe esas limitaciones en el artículo 486 y subsiguientes y el Decreto Ejecutivo No.25 de 2009, precisó un concepto descrito en esa norma. De esta forma, la pirámide de Kelsen se aplica y funciona sin contradicciones, por lo que no parece haber vicios de ilegalidad en el contenido de esta última norma citada.*

*La restricción del ejercicio de la huelga es compatible con la doctrina y normas de la organización internacional del Trabajo, que ha establecido el concepto de servicios esenciales, considerando como tales, de manera genérica, a todos aquellos servicios (públicos o privados), cuya paralización afecte la salud, la vida o la seguridad de las personas. Bajo ese concepto, la OIT ha sugerido que el transporte en general no es un servicio esencial, pero ha indicado que cada país es soberano de hacer su propia lista de servicios esenciales, de acuerdo a su realidad nacional. A ese criterio responde la lista contenida en el artículo 486 del Código de Trabajo y desarrollada o reglamentada por el Decreto Ejecutivo No.25 de 2009.*

...

*Por otra parte, el que algunas normas vigentes le atribuyan a determinados servicios concesionados por el Estado, el carácter de servicio público, eso no lo hace per se, servicio esencial para los efectos de la descripción contenida en el artículo 486 del Código de trabajo y el Decreto Ejecutivo No.25 de 2009.” (Cfr. fojas 29-31 del expediente judicial)*

#### **IV. Argumentos del recurrente.**

La firma Alfaro, Ferrer y Ramírez, actuando en nombre y representación de **PSA Panamá International Terminal**, solicita que se declare nula por ilegal la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, por considerar que se desvirtúa la generalidad del lenguaje del artículo 486 del Código de Trabajo, que refiere a “transporte público”, pues con el referido acto administrativo se restringe el servicio público de transporte, solo al de personas, sin tomar en cuenta que pudiese referirse también al servicio público de transporte de carga y otros (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En ese contexto, argumenta que el Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, no puede ser una norma con mayor jerarquía que una ley, en específico, el artículo 486 del Código de Trabajo, puesto que con la frase “de pasajeros”, a juicio del demandante, se limitó el servicio público de transporte solo a pasajeros, creándose así una restricción que no lo contempla el artículo 486 de Código del Trabajo, es decir, un

Decreto Ejecutivo por orden jerárquico, no puede limitar a una norma de rango legal (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

#### **V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

En relación con lo anterior, debemos señalar que esta Procuraduría considera que es ilegal la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, por las razones que expondremos a continuación.

Según consta en autos, tenemos que el argumento del recurrente gira en torno, a que el referido Decreto Ejecutivo fue excluyente, pues reconoce el derecho a huelga de aquellos trabajadores que presten un servicio público de transporte de pasajeros, descartando a los trabajadores de transporte de carga, lo que a su juicio contraviene el artículo 486 del Código de Trabajo.

Bajo ese concepto, debemos hacer referencia a unos breves antecedentes que nos permitirán, comprender el contexto por medio del cual el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** emitió el Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, veamos:

#### **5.1 Del Derecho a Huelga en los servicios públicos.**

##### **5.1.1 Concepto de Servicio Público.**

La Real Academia de la lengua Española define servicio público como la Actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad (Cfr. <https://dle.rae.es/servicio#D889YtW>).

Por su parte, para los efectos del caso que nos ocupa, la Ley 56 de 6 de agosto de 2008 “General de Puertos de Panamá”, en su artículo 5 (numeral 41) define servicio público como:

*“41. Servicio público. Servicio que, por su naturaleza, busca satisfacer las necesidades colectivas que deben ser garantizadas por el Estado, con carácter universal y sin discriminación de ningún tipo, sin perjuicio del derecho que se reserva el Estado para concesionarlos a terceros.*

*Se consideran servicios de naturaleza públicos, entre otros, los siguientes:*

- a. Transporte colectivo de pasajeros.
- b. Recepción, transporte y disposición de carga.
- c. Recepción y disposición de basura de cualquier tipo.
- d. Control y mantenimiento de las ayudas a la navegación.
- e. Control de la contaminación.
- f. Seguridad. (Lo subrayado es nuestro)

### **5.1.2 Concepto de Huelga y Derecho a Huelga.**

Conforme a nuestro Código de Trabajo, la huelga es definida como el abandono temporal del trabajo en una o más empresas, establecimientos o negocios, acordado y ejecutado por un grupo de cinco o más trabajadores (artículo 475).

Por su parte, el doctor Arturo Hoyos en su libro Derecho de Trabajo y Seguridad nos define el derecho de huelga como "*...la potestad que tienen los trabajadores de abstenerse colectivamente de prestar el trabajo, y unilateralmente suspender ciertos efectos de los contratos de trabajo, con el objeto de obtener un mejoramiento en las condiciones de trabajo u otras finalidades comunes lícitas, compatibles con el ordenamiento jurídico.*" (HOYOS, Arturo. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Colombia, Editorial Jurídica Iberoamericana, S. A., 2005, pág. 459).

Según el tratadista Fernández Vázquez el derecho a huelga es definido como el procedimiento transitorio de suspensión colectiva del trabajo por funcionarios, empleados u obreros, que tiene por finalidad obtener determinados beneficios de orden social, económico o político. (FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal, Edit. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1981, pág 371.).

En ese mismo orden de ideas, el derecho a huelga ha sido expresamente previsto por la Constitución Política de Panamá, el cual en su artículo 69 señala: "*Se reconoce el derecho a huelga*", y a punto y seguido indica que la "*Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine*" (lo subrayado es nuestro).

De la referida norma constitucional se colige que si bien, la huelga es un derecho, este no es ilimitado pues, si se trata de huelgas que puedan afectar servicios públicos, esta podrá tener restricciones especiales que serán determinada por ley.

Bajo ese concepto, debemos indicar que la razón de las restricciones a que hace referencia el citado artículo constitucional, tiene su sustento en que los servicios públicos, no pueden ser

suspendidos ni interrumpidos de manera total, pues se afectaría a la colectividad lo cual implicaría la intervención obligada del Estado, pues el interés general, que es el interés de todos, está por encima de los intereses particulares, dicho de otra manera, es deber del Estado prestar un servicio público ininterrumpidamente.

Sobre el particular, si bien la huelga es un derecho constitucional, la misma debe cumplir con ciertos requisitos fijados por la ley para que sea reconocida como legal, los cuales encontramos en los artículos 476, 487 y 488 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 490, pues para los efectos de Huelgas en los servicios públicos, se exigen ciertos requisitos entre los que figuran la fijación de turnos de urgencia entre el 20% y 30% del total de trabajadores, para garantizar la continuidad del servicio público, al ser un servicio esencial.

En ese mismo orden de ideas, mediante Sentencia de 27 de abril de 2009, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

*"Tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos, órganos instituidos para el control de la aplicación de normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han establecido dentro de los principios del derecho de huelga que el mismo puede limitarse o prohibirse específicamente en dos casos:*

*1. En la función pública sólo en los casos de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.*

*2. En los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.*

*()*

*De igual forma, dichos organismos de la OIT han señalado que lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra, depende en gran medida de las condiciones propias de cada país.*

*Pueden ser considerados como servicios esenciales en sentido estricto:*

*1. El sector hospitalario (véase Recopilación de 1985, párrafo 409).*

*2. Los servicios de electricidad (véase 238, o informe, caso núm.1307, párrafo 325).*

*3. Los de abastecimiento de agua (véanse Recopilación de 1985, párrafo 410; 281.er informe, caso núm.1593 (República Centroamericana), párrafo 284, y 294. o informe, caso núm. 1601 (Canadá/Québec), párrafo 52).*

*4. Los servicios telefónicos (véanse Recopilación de 1985, párrafo 427, 279. o informe, caso núm. 1686 (Colombia), párrafo 294).*

*5. El control de tráfico aéreo (véase recopilación de 1985, párrafo 412).*

*De lo anteriormente expuesto, se infiere claramente que no todos los servicios brindados por el Estado son esenciales, pero pueden serlo algunos de los proporcionados por la empresa privada." (Lo subrayado es nuestro)*

De lo anterior se colige que, el derecho a huelga en los servicios públicos puede estar limitado o restringido si se trata de un servicio esencial, pues la interrupción de estos últimos podría

poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, viéndose el Estado obligado a garantizar la prestación de ese servicio esencial, ya que de lo contrario se estaría poniendo en riesgo a la colectividad, de ahí la limitación que señala el artículo 69 de la Constitución Política de Panamá, respecto al Derecho a Huelga..

Para una mejor comprensión, respecto al concepto de servicio esencial, la Organización Internacional del Trabajo respecto al servicio esencial y el servicio mínimo, indicó algunas distinciones, veamos:

*"Precisiones terminológicas sobre las nociones de servicio esencial y de servicio mínimo*

*Antes de proseguir este capítulo será útil aclarar ciertas cuestiones terminológicas, ya que de otro modo puede producirse una comprensión inadecuada de los principios de los órganos de control sobre los denominados servicios esenciales. En ciertos países, la noción de servicios esenciales se utiliza en la legislación para designar los servicios en que no se prohíbe la huelga pero puede imponerse un servicio mínimo de funcionamiento; en otros países, la noción de servicios esenciales se utiliza para justificar restricciones importantes, incluida la prohibición de la huelga, y éste es precisamente el significado de la expresión 'servicios esenciales' para los órganos de control de la OIT cuando la utilizan al formular sus principios. Como se verá más adelante, entre servicios esenciales (donde se puede prohibir la huelga) y los servicios no esenciales (donde no se puede prohibir), los órganos de control de la OIT utilizan un concepto intermedio que es el concepto de servicios 'de importancia trascendental' (terminología del Comité de Libertad Sindical) o de 'utilidad pública' (terminología de la Comisión de Expertos), que son servicios no esenciales donde a juicio de los órganos de control de la OIT no se puede prohibir la huelga, pero sí imponerse un servicio mínimo de funcionamiento en la empresa o institución de que se trate. A este respecto, la Comisión de Expertos ha señalado que, debido a la diversidad de términos utilizados en las legislaciones nacionales y en los textos sobre este asunto, surge a veces cierta confusión entre los conceptos de servicio mínimo y de servicios esenciales; por consiguiente, es importante definirlos con precisión.*

*Cuando la Comisión de Expertos utiliza la expresión 'servicios esenciales' se refiere únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquellos cuya interrupción puede tener consecuencias para la vida, la seguridad o la salud de la persona, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones, las cuales deberían ir acompañadas, no obstante, de garantías compensatorias. Sin embargo, considera aceptable el 'servicio mínimo' en ciertos casos y, concretamente, 'en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones' (Ibíd., párrafo 162). Concretamente, la Comisión contempla la posibilidad de imponer este tipo de servicios mínimos en los servicios de utilidad pública (Ibíd., párrafo 179)." Por otra parte, 'nada impide a las autoridades, si ellas consideran que tal solución resulta más apropiada a las condiciones nacionales, el establecer un servicio mínimo en los servicios considerados como 'esenciales' por los órganos de control, según los criterios arriba mencionados, donde podrían justificarse mayores restricciones o incluso la prohibición de las huelgas" (Ibíd., párrafo 162). (GERNIGON, Bernard et al., Op. cit., pp. 22-24. Énfasis añadido.)"*

(Cfr. [https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/right\\_to\\_strike\\_es.pdf](https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/right_to_strike_es.pdf)) (Lo subrayado es nuestro)

Cuatro son los puntos a resaltar, respecto al Derecho a Huelga en los Servicios Públicos veamos:

1. La Huelga es un derecho constitucional que mantiene limitaciones o restricciones que deben estar dispuestas y reguladas por ley (artículo 69 de la Constitución Política de Panamá)
2. La Huelga en los Servicios Públicos está limitada a si los mismo son de índole esencial (servicio esencial) o no, en atención a lo dispuestos por el Estado y conforme lo enlista el artículo 486 del Código de Trabajo.
3. Para que la Huelga en los Servicios Públicos pueda ser reconocida por el Estado como legal, esta debe cumplir con los requisitos mínimos señalados en el Capítulo III del Código de Trabajo (Artículos 485 al 488).
4. Respecto a los Servicios Públicos de Transporte, el artículo 486 no define si es de personas, de cargas o ambos, por lo que en caso de Huelga de estos sectores, se debe determinar primero si dicho servicio público de transporte se ubica en la categoría de servicio esencial, en atención a las consideraciones del Estado y, posterior a ello, determinar si la referida Huelga cumple con los requisitos dispuestos en el punto 3.

Expuesto lo anterior, entraremos a analizar los artículo 486 del Código de Trabajo, el artículo 6 del Anexo X de la Ley 5 de 16 de enero de 1997 *“Por la cual se aprueba el contrato a celebrarse entre el Estado y la Sociedad Panamá Ports Company S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los Puertos de Balboa y Cristóbal”* y el artículo 5 (numeral 41) de la Ley 56 de 6 de agosto de 2008 *“General de Puertos de Panamá”*, los cuales señalan lo siguiente:

#### Código de Trabajo

*“Artículo 486.- Para los efectos del artículo anterior se entiende por servicios públicos 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.”

Ley 5 de 16 de enero de 1997

Artículo 6. EL ESTADO expresamente reconoce que la operación de los puertos en Panamá constituye un servicio público. Los conflictos económicos o de intereses que surjan como consecuencia de la relación laboral de LAS EMPRESAS operadoras de Puertos con sus trabajadores se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo, pero en cuanto al derecho a huelga de estos trabajadores, en atención a la naturaleza estratégica y de servicio público del trabajo portuario, dichas empresas podrán en cualquier momento solicitar al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social que el conflicto se resuelva mediante arbitraje.

Ley 56 de 6 de agosto de 2008, artículo 5 (numeral 41)

“41. Servicio público. Servicio que, por su naturaleza, busca satisfacer las necesidades colectivas que deben ser garantizadas por el Estado, con carácter universal y sin discriminación de ningún tipo, sin perjuicio del derecho que se reserva el Estado para concesionarlos a terceros.

Se consideran servicios de naturaleza públicos, entre otros, los siguientes:

- a. Transporte colectivo de pasajeros.
- b. Recepción, transporte y disposición de carga.
- c. Recepción y disposición de basura de cualquier tipo.
- d. Control y mantenimiento de las ayudas a la navegación.
- e. Control de la contaminación.
- f. Seguridad.

A juicio del denunciante, los referidos artículos fueron infringidos por la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, a saber:

**“Artículo Primero: Modifíquese** el artículo Primero del Decreto Ejecutivo No. 25 de 5 de junio de 2009, quedando así:

**Artículo Primero.** El servicio de transporte, a la luz del Artículo 486 del Código de Trabajo, se refiere al transporte público aéreo, terrestre y marítimo de pasajeros.

**Artículo Segundo: Modifíquese** el Artículo Segundo del Decreto Ejecutivo No. 25 de 5 de junio de 2009, quedando así:

**Artículo Segundo.** Que de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior, serán de aplicación al servicio de transporte público aéreo, terrestre y marítimo de pasajeros las disposiciones contenidas en la legislación laboral y, en especial, las normas contenidas en el Capítulo III del Título IV, de Libro Tercero del Código de Trabajo referentes a ‘la Huelga de los Servicios Públicos’...”

Pues considera que al reglamentarse los artículos 486 y 487 del Código de Trabajo a través del precitado Decreto Ejecutivo, con la frase “de pasajeros” restringió el derecho a huelga de los

demás trabajadores que brindan otro tipo de transporte distinto al de pasajeros, en particular con los que se llevan a cabo en los puertos en Panamá.

Al rendir su informe de conducta, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, indicó entre otras cosas que: *“El Decreto Ejecutivo No.25 de 2009, no contradice el texto del artículo 486 del Código de Trabajo, pues lo que hace es desarrollar su contenido, reglamentarlo, especificar un aspecto del mismo, a fin de evitar que se interprete en cada caso a qué transporte se refiere”* (Cfr. foja 30 del expediente judicial)

Asimismo, continuó señalando que *“La restricción del ejercicio de la huelga es compatible con la doctrina y normas de la organización internacional del Trabajo, que ha establecido el concepto de servicios esenciales, considerando como tales, de manera genérica, a todos aquellos servicios (públicos o privados), cuya paralización afecte la salud, la vida o la seguridad de las personas. Bajo ese concepto, la OIT ha sugerido que el transporte en general no es un servicio esencial, pero ha indicado que cada país es soberano de hacer su propia lista de servicios esenciales, de acuerdo a su realidad nacional. A ese criterio responde la lista contenida en el artículo 486 del Código de Trabajo y desarrollada o reglamentada por el Decreto Ejecutivo No.25 de 2009.”*

Si bien la entidad demandada señala que la reglamentación al artículo 486 y 487 del Código de Trabajo obedece a sugerencias de la OIT, pues considera que *el transporte en general no es un servicio esencial*, decidió reglamentar el concepto de “transporte” como servicio público esencial al de pasajeros, no obstante debemos advertir, que el referido artículo 486, no hace tal distinción, ni mucho menos se refiere al tipo de transporte (aéreo, marítimo, terrestre) ni lo que se transporta (personas o cargas), pues el mismo señala de manera general el término “transporte” como servicio público, lo cual reconoce el derecho a huelga siempre que se cumplan con las disposiciones contenidas en los artículos 476, 487, 488 y 490 del Código de Trabajo.

Asimismo, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** al reglamentar los artículos 486 y 487 respecto al derecho a huelga en las empresas de servicios públicos, incluyendo las de transporte, a través del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de

3 de mayo de 2010, motivó su decisión con base a la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que regulan solo lo referente al transporte terrestre de pasajeros, sin que se contemplara los demás tipos de transporte (aéreo, marítimo). En ese sentido, tenemos que el artículo 6 del Anexo X de Ley 5 de 16 de enero de 1997, indicó que "...EL ESTADO expresamente reconoce que la operación de los puertos en Panamá constituye un servicio público. Los conflictos económicos o de intereses que surjan como consecuencia de la relación laboral de LAS EMPRESAS operadoras de Puertos con sus trabajadores se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo, pero en cuanto al derecho a huelga de estos trabajadores, en atención a la naturaleza estratégica y de servicio público del trabajo portuario, dichas empresas podrán en cualquier momento solicitar al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social que el conflicto se resuelva mediante arbitraje.

De lo anterior se colige que, las operaciones de puertos en Panamá, constituyen un servicio público, lo cual lo enmarca en el listado del artículo 486 del Código de Trabajo, pues además le reconoce el derecho a huelga a estos trabajadores en atención a la naturaleza estratégica y de servicio público del trabajo portuario, lo que a nuestro criterio no se refiere solo al transporte de pasajeros, sino que abarca además el transporte de carga, por lo que consideramos que al limitarse el derecho a huelga solo al transporte de pasajeros como servicio público esencial, contraviene lo dispuesto en el artículo 6 del Anexo X de la Ley 5 de 16 de enero de 1997 puesto que la referida norma sí le reconoce el Derecho a huelga a los trabajadores portuarios y a su vez brinda la solución a este conflicto, pues se afectaría al bienestar social.

Asimismo, la Ley 56 de 6 de agosto de 2008 "General de Puertos de Panamá", señala en su artículo 2 lo siguiente: "Los puertos son necesarios para el desarrollo del país y los servicios que brindan son públicos, aunque sean ejercidos por empresas privadas. Por lo tanto, el Estado panameño debe fiscalizar la calidad del servicio que prestan, asegurando que no existan prácticas discriminatorias respecto a las naves, la carga o los pasajeros a los cuales deben proveerse servicios eficientes y seguros.", el referido artículo es claro al señalar que las actividades de los puertos son necesarias para el desarrollo del país, por lo cual son servicios públicos y además,

indica que su servicio involucra las naves, cargas o los pasajeros a los cuales deben proveerse servicios eficientes y seguros.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 5, numeral 41 de la Ley *ut supra*, refiere que el *servicio público, por su naturaleza, busca satisfacer las necesidades colectivas que deben ser garantizadas por el Estado, con carácter universal y sin discriminación de ningún tipo, sin perjuicio del derecho que se reserva el Estado para concesionarlos a terceros*. Además, la Ley considera como servicios públicos el de transporte colectivo de pasajeros; recepción, transporte y disposición de carga; recepción y disposición de basura de cualquier tipo; control y mantenimiento de las ayudas a la navegación; control de la contaminación y seguridad.

De una correcta hermenéutica podemos colegir que, el servicio portuario de transporte colectivo de pasajeros, recepción, transporte y disposición de carga entre otros, es reconocido como un servicio público, y que por su naturaleza, busca satisfacer las necesidades colectivas que deben ser garantizadas por el Estado, por lo que no puede verse suspendido tal servicio en su totalidad, pues afectaría la colectividad.

Si bien, al **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, se le atribuye la competencia en materia de Huelgas como bien lo indican los artículos previamente citados, no le correspondía limitar el contenido del artículo 486 a través de un Decreto Ejecutivo acusado de ilegal, ya que el artículo 69 Constitucional respecto a este derecho, señala que *“La Ley reglamentara su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine”*, por consiguiente, tal restricción al derecho constitucional de huelga debió hacerse a través de un instrumento de rango legal.

Sobre el particular, al analizar detenidamente el artículo 69 del Estatuto Fundamental, delega en la ley la reglamentación del derecho a huelga, su ejercicio y las restricciones especiales en los servicios públicos; delegación que en la doctrina se conoce como la **cláusula de reserva legal**, que se define como el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Constitución Política de la República entrega al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo para que éste, a su vez, las desarrolle a través de leyes formales.

El concepto de cláusula de reserva legal está desarrollado por la doctrina constitucional panameña que ha sido recogida por el Pleno de esa Máxima Corporación de Justicia en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

**“...En otras palabras, se trata de normas sujetas a la llamada ‘cláusula de reserva legal’ lo cual, a decir del doctor QUINTERO, significa ‘que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley’ (QUINTERO, César. *Derecho Constitucional*. Tomo I. Imprenta Antonio Lehmmann. San José. 1967. pág. 618).” (Lo destacado es nuestro).**

Bajo ese concepto, es preciso indicar que existe en nuestro ordenamiento jurídico existen leyes que reconocen el derecho a huelga de aquellos trabajadores, como es el caso de los puertos, sin que se restrinja solo al transporte de pasajeros y más a sabiendas que lo que busca el referido Capítulo III del Código de Trabajo, es brindar una solución a aquellos servicios públicos, que por su naturaleza no pueden verse interrumpidos en su totalidad, sin que se vea prohibido el Derecho a huelga a que tienen derecho los trabajadores.

Es así que, como bien hemos indicado, los servicios públicos, no pueden ser suspendidos ni interrumpidos de manera total, puesto que afectaría a la colectividad lo cual implicaría la intervención obligada del Estado, al verse afectado el interés general, que es el interés de todos, el cual está por encima de los intereses particulares, dicho de otra manera, es deber del Estado prestar el servicio público ininterrumpidamente, teniendo la solución a tal situación en nuestro Código de Trabajo, en concordancia con la norma constitucional.

Es por ello que, al reglamentarse los artículos 486 y 487 del Código de Trabajo que refiere al derecho a huelga en las empresas de servicios públicos, a través del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, en lo que respecta a que “el servicio de transporte, a la luz del artículo 486 del Código de Trabajo, se refiere al transporte público aéreo, terrestre y marítimo de pasajeros”, no reconoce el derecho a huelga de aquellas empresas de servicios públicos que no se ajusten al transportes de pasajeros, como lo son los de transporte y disposición de carga al cual nos referimos en párrafos que anteceden.

Respecto a dicha limitación, vale la pena traer a colación un extracto de la Sentencia de 27 de abril de 2009, por medio de la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia expuso lo siguiente:

"De esta forma vemos que si bien el servicio público que presta el Canal de Panamá no consiste en el ejercicio de actividades tradicionales propias del Estado, ello no obsta para que no sea un servicio de carácter oficial, y además, según lo ha señalado la Sala Tercera de esta Corte, en fallo de 1 de febrero de 1996, en ocasión de la acción de nulidad interpuesta por la ex alcaldesa Mayín Correa, en los servicios públicos industriales o comerciales, también pueden persistir el elemento de interés público.

'Por otro lado, este (sic) Corporación de Justicia no puede soslayar el hecho de que la doctrina administrativista moderna más aceptada, habla de la 'crisis de la noción de servicio público tradicional', indicando que si bien los servicios públicos administrativos, entendidos aquellos como "los que consisten en el ejercicio de actividades tradicionales propias del Estado porque ostentan el máximo grado de interés general, de manera que la prestación se realiza sin el ánimo de lucro", son la generalidad, coexisten los llamados "servicios públicos industriales y comerciales" que corresponden a actividades que tradicionalmente han sido consideradas más propias de los particulares que los ejercen con un ánimo lucrativo, y en ellos persiste el elemento de interés general (Cfr. Rodríguez, Libardo, Derecho Administrativo, Editorial Temis, pág. 393)".

De lo anterior se colige que, existen servicios públicos que si bien no están inmersos en la categoría de servicio esencial para el reconocimiento del derecho a huelga en los términos dispuesto en el artículo 486 del Código de Trabajo, tal y como lo expone en su informe de conducta la entidad demandada, es importante tener presente que si la paralización de esos servicios públicos industriales y comerciales ( transporte de carga), afecta la colectividad, es obligación del Estado garantizar la continuidad de dicho servicio, sin que al hacerlo, implique una disminución de las garantías fundamentales a los que tienen derecho los trabajadores (derecho a huelga).

Es por lo anterior que, el artículo 486 y subsiguientes del Capítulo III del Código de Trabajo, contemplan ese tipo de circunstancias y a su vez dan la solución, pues lo que busca este capítulo es, primero reconocer la huelga en los servicios públicos y además que, en caso de una huelga, el servicio público no sea interrumpido de manera total, garantizando así su prestación continua como se colige en el artículo 487 de la misma excerta legal, veamos:

"La comunicación de la declaratoria de huelga debe hacerse por lo menos con ocho días calendario de anticipación, y los huelguistas deberán comunicar a la dirección regional o general de trabajo cuáles son los turnos de urgencia en los centros afectados por la huelga, para que éstos no se paraliquen en forma total. Dichos turnos se fijarán entre el 20 y el 30 por ciento del total de trabajadores de la empresa, establecimiento o negocio de que se trate, o en los casos de huelga gremial, de los trabajadores de la misma profesión u oficio dentro de cada empresa, establecimiento o negocio. La dirección regional o general de trabajo podrá elevar hasta el 30 por ciento el número de trabajadores

que servirán los turnos de que trata este artículo, cuando estime insuficiente el porcentaje inferior acordado por los huelguistas” (Lo subrayado es nuestro)

Es por lo anterior que, cobra relevancia lo dispuesto por el Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial, al ratificar la Sentencia 48 del 23 de agosto de 2023, emitida por el Juzgado Primero de Trabajo, que declaró ilegal la huelga convocada por el Sindicato Industrial de Trabajadores del Servicio de Carga Portuaria y Terrestre (Sitrasescapot) en contra de PSA Panama International Terminal S.A., (PSA), por considerar que dicha empresa dedicada a la actividad portuaria, específicamente a la administración y manejo del transporte de carga de importación y exportación marítima y terrestre, según lo dispone el artículo 486 del Código de Trabajo, si actividad constituye un servicio público, por lo que se hacía imperativa la no paralización total del servicio, debido a las repercusiones graves que ello conlleva (Cfr.<https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2023/09/557/20230901181209041.pdf>).

Lo anterior nos permite colegir que, es reconocida la Huelga a los trabajadores del Servicio de Carga Portuaria y Terrestre, no obstante, la misma no cumplió con lo dispuesto en los artículos 476, 487 y 488 del Código de Trabajo, en concordancia con el artículo 490, pues el Servicio de Carga Portuaria y Terrestre, es considerado como servicio público y por consiguiente, se exigen ciertos requisitos para la declaratoria de huelga en servicios públicos, entre los que figuran la fijación de turnos de urgencia entre el 20% y 30% del total de trabajadores, lo cual, según consta en la Sentencia, no se cumplió en este caso.

En ese mismo orden de ideas, debemos indicar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 23 de marzo de 1999, dispuso lo siguiente:

*“La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 5 de diciembre de 1963, al abordar el tema de las limitaciones al derecho a huelga, señaló fundamentalmente lo siguiente:*

*‘El ejercicio de derecho de huelga reconocido al obrero en el artículo 68 de la Constitución Nacional, se ha visto ya, no está sujeto a condición alguna. Su plenitud tiene como única limitación la que la ley determine en materia de servicios públicos.*

...

*Por otra parte, si el derecho a huelga sólo aparece limitado en la Constitución en la forma que ya se ha explicado, el convenio que establece la parte final del artículo 336 del C. de Trabajo implica indudablemente, una disminución del mismo contrario a la declaración expresa, contenida en el artículo 70 de la Constitución Nacional’.*

*Bajo esta premisa, y al avocarnos al análisis de los cargos presentados por la parte actora, esta Superioridad no puede menos que reconocer que la facultad conferida al Director General de Trabajo en el último inciso del artículo 452 del Código de Trabajo, conforme quedó modificado por la Ley 45 de 1998, en el sentido de que luego de una valoración unilateral de este funcionario sobre las supuestas consecuencias socioeconómicas para los habitantes de una región o del país por la duración de una huelga en la empresa privada, pueda ordenar la suspensión de la misma para someter a arbitraje el conflicto colectivo, excede y afrenta el texto del artículo 65 de la Constitución Nacional.*

*En efecto, la apretada síntesis que se esboza en párrafos anteriores sobre la evolución constitucional que ha tenido en nuestro país el reconocimiento del derecho de huelga, nos indica con claridad que la tutela de este derecho, que hace parte de nuestra vida democrática, ha sido amplio, al punto de que desde temprano se apartó de las doctrinas tradicionales y generalizadas que impedían las huelgas de trabajadores de establecimientos dedicados a prestar servicios públicos, para en su lugar convenir una bien lograda fórmula constitucional que sin coartar el derecho de huelga, permitiera en beneficio colectivo, aplicar ciertas restricciones especiales en los servicios públicos que la ley determinara.*

*De esta forma, el Estado garantizaba que la huelga, similar a otras manifestaciones sociales de descontento, no fuese eliminada en detrimento de la lucha librada por la clase trabajadora desde el Siglo XIX para afianzar este derecho.* (Lo subrayado es nuestro) (Entiéndase artículos 69 y 71 de la Constitución Política de Panamá en la actualidad)

Lo anterior nos permite nos permite colegir que, si bien existen restricciones respecto al derecho a huelga en los servicios públicos, tal restricción constitucional no debe entenderse como una prohibición, pues deben ser contemplados diversos factores para limitar dicho derecho fundamental, por lo cual la frase “de pasajeros” contenida en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, emitidos por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, limitó el derecho a huelga para el servicio público de transporte que no sea el de pasajeros, al considerarlo que no era un servicio público esencial, lo que a nuestro juicio desconoce lo dispuesto en los artículo 486 del Código de Trabajo, el artículo 6 del Anexo X de la Ley 5 de 16 de enero de 1997 y el artículo 5 (numeral 41) de la Ley 56 de 6 de agosto de 2008, al no ser reglamentado en debida forma los artículos 486 y 487 del Código de Trabajo.

## **5.2 De la Potestad Reglamentaria y sus límites**

Es preciso referirnos a la Potestad Reglamentaria, pues con la emisión del Decreto Ejecutivo acusado de ilegal, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, reglamento los artículo 486 y 487 del Código de Trabajo los cuales refieren a la Huelga en los Servicios Públicos.

Respecto a este punto, la Sala Tercera señaló mediante Auto de 1 de febrero de 2023 lo siguiente:

*“A manera de docencia consideramos significativo transcribir lo que se ha planteado en nuestra jurisprudencia con respecto a la reglamentación de las leyes y los límites de la potestad reglamentaria; recordando que el reglamento está subordinado a la Constitución y a las Leyes conforma lo establece el artículo 15 del Código Civil, y que tratándose de los reglamentos de ejecución de las leyes, uno de sus principios fundamentales consiste en que deben respetar la jerarquía normativa, es decir, no rebasar el contenido de la ley. (Lo subrayado es nuestro)*

Asimismo, nuestra más Alta Corporación de Justicia, indicó mediante Sentencia de 28 de abril de 2016, respecto a la Potestad Reglamentaria lo siguiente:

*“A este respecto tenemos, y así lo hemos señalado con anterioridad, que la potestad reglamentaria de las leyes posee límites que se derivan tanto del principio constitucional de “reserva de la ley” como de la naturaleza de los reglamentos de ejecución de la ley, que se encuentran subordinados a ésta.”(Lo subrayado es nuestro)*

De lo expuesto, se concluye que dentro de las limitaciones del reglamento de ejecución de una ley, se encuentra el hecho de que su contenido debe seguir los preceptos dispuestos en la ley, no siendo permitido a quien ejerce dicha potestad reglamentaria, variarlo o disponer sobre un sentido contrario a la normativa legal.

Bajo ese concepto, el artículo 15 del Código Civil preceptúa que las ordenes y demás actos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria no tienen fuerza obligatoria y no deben aplicarse cuando sean contrarias a la Constitución o a las Leyes, y por su parte el artículo 757 del Código Administrativo establece que en caso de disposiciones contradictorias, prevalece la Ley sobre el Reglamento.

Es por ello que, este Despacho considera que la reglamentación de los artículos 486 y 487 del Código de Trabajo al introducirse la frase “de pasajeros” en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, emitidos por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, excluye al transporte de portuario de cargas o que no sean de pasajeros, por consiguiente, una huelga declarada por los trabajadores portuarios, no sería reconocida como un servicio público en los términos dispuesto en el artículo 486 (Según la reglamentación del Decreto Ejecutivo acusado de ilegal), implicaría la interrupción total de dicho servicio, lo cual traería graves repercusiones para el transporte marítimo.

Es por ello que, se hace imperativa la no paralización total del servicio, al estar reconocido por ley, el transporte marítimo de carga y otros, como una actividad de servicio público en atención a la naturaleza estratégica que presta y de servicio público del trabajo portuario, pudiendo verse afectada la colectividad por una paralización total del servicio.

Por consiguiente, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare **QUE ES ILEGAL** la frase “de pasajeros” en los artículos primero y segundo del Decreto Ejecutivo 25 de 5 de junio de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 132 de 3 de mayo de 2010, emitidos por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**