

C-No.015

Panamá, 16 de enero de 1998.

**H. R. Armando Salazar**  
Presidente del Consejo Municipal  
Municipio de Panamá  
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Municipal:

Conforme a las facultades legales que nos confiere el Código Judicial, numeral 4° del artículo 348, designados como asesores jurídicos de los funcionarios públicos, damos respuesta a su Nota N°CMPP/008/98 de 9 de enero de 1998, relativa a la “legalidad de la huelga de los funcionarios públicos municipales de la Alcaldía de Panamá.”

Antes de resolver específicamente su pregunta consideramos oportuno hacer primero una introducción al tema desde el punto de vista doctrinal.

El Derecho de Huelga es definido por el jurista mexicano **Mario De la Cueva** como “el ejercicio de la facultad legal de las mayorías obreras para suspender las labores en las empresas, previa observancia de las formalidades legales para obtener el equilibrio de los derechos o intereses colectivos de los trabajadores y patronos” (DE LA CUEVA, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo**, t. II, Edit. Porrúa, S.A., México: 1967, pág. 788, Citado Jaime J Jované y José Martín Rodríguez, Código de Trabajo comentado, Edit. Nuevo Forum, S.A., Panamá: 1996, pág. 380)

Según el tratadista **Fernández Vázquez** el Derecho de Huelga es 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. (FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. **Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal**, Edit. Astrea, Buenos Aires, Argentina: 1981, pág. 371)

El Dr. **Cabanellas** al respecto señala que es el “lapso en que no se trabaja. A modo de noción previa, la cesación colectiva y concertada del trabajo, con abandono de los lugares de labor o injustificada negativa a reintegrarse a los mismos, por parte de los trabajadores, con objeto de obtener determinadas condiciones de sus patronos o ejercer presión sobre los empresarios.” (CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico**

de Derecho Usual, t. IV, edic. 21°, Edit. Heliasta, R.S.L., Buenos Aires, Argentina: 1989, pág. 310)

Por su parte, **Ramírez Gronda** distingue entre huelga y conflicto de trabajo al establecer que “la huelga no es un conflicto de trabajo, aunque generalmente van unidos, sino un hecho que aparece como consecuencia de un conflicto de intereses y que tiende precisamente a influir sobre el conflicto mismo, ya que existen conflictos que se ventilan y solucionan sin que los trabajadores recurran a la huelga, y también existen huelgas que no tiene por origen una controversia económica o de intereses” (Cfr. Idem)

El mismo **Cabanellas**, al clasificar el derecho de Huelga, plantea que en razón del cumplimiento de determinados trámites las huelgas pueden ser legales o legítimas, e ilegales o ilegítimas, donde son legales aquellas en que se han observado los plazos y demás disposiciones establecidas por la ley o por convenio colectivo, y son ilegales las que son así reputadas por autoridades administrativas o judiciales (Cfr. Cabanellas, Ob. Cit. Págs. 311 y 312)

En el sector público, nos explica **Villegas Basavilbaso**, “la huelga de los funcionarios o agentes de la Administración Pública debe, en principio, considerarse ilícita y contra los empleados huelguistas que ella se pliegan proceden ciertas medidas disciplinarias, que se gradúan de acuerdo con las particularidades o circunstancias de cada caso. El régimen jurídico del personal adscrito a un servicio público propiamente dicho, no es un régimen de Derecho Privado sino de Derecho Público. Toda persona que se incorpora a un servicio público, por ese sólo hecho, se obliga en todo momento a supeditar su interés particular al interés de la Nación... El régimen del servicio público se fundamenta sobre la supremacía del interés general. La huelga es, pues, por parte de los agentes del servicio público, un hecho ilícito, una falta disciplinaria... (FERNANDEZ VAZQUEZ, Ob Cit., pág. 372)

En este sentido considera el juriconsulto uruguayo **Sayagues Laso** que “puesto que el funcionario está obligado a prestar sus servicios en forma continua y la ausencia no autorizada constituye una falta, es indudable que el abandono colectivo del trabajo decidido por un grupo de funcionarios, es decir, la huelga, configura un hecho más grave, punible administrativamente y aún en vía penal. La necesidad ineludible de que las actividades públicas no sufran interrupciones, conduce sin vacilar a esa conclusión...” (SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, t. I., 4° edic., Montevideo, Uruguay: 1974, pág. 310 Citado por BENAVIDEZ, Víctor L. El Derecho de Huelga de los Servidores Públicos en Panamá, Boletín de Informaciones Jurídicas, Año XI, N°23, Julio-Dic. 1995, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho, Centro de Investigación Jurídica, Panamá: págs 42 y 43).

El administrativista argentino **Bielsa** sostiene que “la huelga de los agentes de la

Administración Pública es ilícita en principio, y por eso contra los funcionarios y empleados proceden las medidas disciplinarias graduadas en razón de la índole de la función o empleo y de las circunstancias o actitudes que definen la conducta de ellos. La continuidad de los servicios públicos debe asegurarse a toda costa.” (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, t. III, 6° edic., La Ley, S.A., Buenos Aires, Argentina:

“**Gastón Jéze**, es uno de los autores que ha objetado con más firmeza el derecho de huelga de los servidores públicos al señalar: ‘Si el Estado es un todo armónico, único e indivisible, un ente armónico que tiene como fin esencial el servicio público, no se concibe que pueda haber una discrepancia de intereses entre sus partes constitutivas y la huelga no es otra cosa más que una discrepancia de intereses en su manifestación dinámica. La tesis del servicio público impone a los agentes la prohibición de todo aquellos actos que puedan paralizar o entorpecer el funcionamiento regular y continuo del servicio público. La huelga de los agentes públicos propiamente dichos constituye siempre, sean las que fueren las circunstancias, una falta grave. Huelga y servicio público son ideas antitéticas. La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento del servicio público, es decir, la satisfacción de un interés general a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean esos intereses particulares, no pueden prevalecer sobre el interés general que representa el servicio público. El régimen del servicio público se basa en la supremacía del interés general.’ (JEZE, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo. Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, t. I, 5° edic., Impresora Galve, S.A., México: 1972, pág. 450; y, págs. 41 y 42) (Subrayado nuestro)

A pesar de lo anterior, algunos autores como **Benoit** considera que “el reconocimiento constitucional del derecho de huelga de los agentes públicos, constituye una seria limitación al alcance práctico del principio tradicional de ilicitud de las huelgas de los servidores públicos” (Cfr. FERNANDEZ VAZQUEZ, Ob Cit., pág. 373)

Igualmente el autor argentino **Manuel M. Diez** apoya esta tesitura al afirmar que “la ilicitud de la huelga de los funcionarios públicos no puede hoy ser proclamada como principio general absoluto, ya porque se ha convertido en un hecho que traduce una realidad política y social de nuestra época, ya porque el considerable desarrollo de los servicios públicos industriales que acercan, por su carácter, al personal de las empresas privadas y el de las empresas públicas.” (Idem) **Laubaère** nos dice que “esta transformación de ideas y de hechos sociales explica que la teoría de la huelga de los funcionarios públicos haya evolucionado.” (Idem)

Si hacemos un balance de la doctrina podemos inferir que predomina aún la corriente que postula que la huelga de los funcionarios públicos es ilegal, a pesar de las justificaciones que han propuesto algunos autores. Cabe aclarar que las anteriores posiciones hacen referencia a ilicitud pero debe entenderse por ilegalidad puesto que aquél es un término técnicamente de Derecho Penal, y que no se circunscriben específicamente al servicio público caracterizado por ser continuo, regular, uniforme, general y obligatorio

(Cfr. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, 3° edic., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina: 1994, págs. 408 y s.s.) sino a toda actividad del Estado, ya que no sólo el servicio público propiamente dicho afecta intereses de la colectividad.

Pese a lo anterior, es el marco legal el que en un país y en un momento determinado puntualiza si una huelga en la Administración Pública es legal o no, por ello pasemos al estudio normativo del Derecho de Huelga de los servidores públicos en Panamá.

En primer lugar hay que determinar quiénes son funcionarios públicos, puesto que captamos cierta confusión en el análisis de la legislación laboral de su Nota, y a estas interrogantes nos contesta nuestra constitución Política, en los siguientes términos:

**ARTICULO 294.-** “Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Organo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.” (Subrayado nuestro)

Por tanto, los funcionarios municipales son funcionarios públicos y les rigen todas las disposiciones legales se hallan dictado en términos generales para todo funcionario público, incluso sobre el tema de huelga, a menos que exista una norma que los excluya o que los regule en particular dada la naturaleza municipal (autonomía).

En nuestra Constitución Nacional el Derecho de Huelga es reconocido por el artículo 65, que dice:

**ARTICULO 65.-** “Se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.”

El anterior artículo es claro al establecer el Derecho de Huelga en nuestra legislación nacional, tanto para los empleados del sector privado como para los servidores públicos y será la Ley quien reglamentará su ejercicio. Sin embargo, a renglón seguido, la misma norma que eleva esta institución a rango constitucional a su vez limita tal derecho a los servidores públicos, dejando a la Ley que especifique también las posibles restricciones especiales para que los funcionarios públicos puedan ejercer este derecho legalmente, lo

cual significa que esta disposición concilia el Derecho de Huelga del sector público con el Derecho del Estado de prestar un servicio público ininterrumpidamente.

Por otra parte, el artículo 65 antes copiado guarda estrecha relación con el artículo 297 de la misma Constitución, del Título XI de los Servidores Públicos, Capítulo 2º sobre Principios básicos de la administración de personal, que determina:

**ARTICULO 297.-** “Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.  
Los nombramientos...”

De esta norma podemos inferir que el desarrollo de los derechos y deberes de los funcionarios públicos (incluyendo los municipales) igualmente estará a cargo de la Ley. A nivel legal, debemos recurrir al Código de Trabajo, a la Ley de Carrera Administrativa, a la Ley del Régimen Municipal y al Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá.

En primer término, el Código de Trabajo de 1972, como norma de Derecho Privado, establece con claridad meridiana su ámbito de aplicación en el artículo 2º, de la siguiente manera:

**ARTICULO 2º.-** “Las disposiciones de este Código son de orden público, y obligan a todas las personas, naturales y jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional.  
Los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto en este Código.” (Subrayado nuestro)

Por tanto, “*a prima facie*” el Código de Trabajo no se les aplica a los servidores públicos a menos que expresamente se establezca que disposición u institución de dicho Código le es aplicable. En este caso existen dos (2) normas que regulan en materia de huelga en aquellas actividades de servicio público. Estas normas disponen:

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

**ARTICULO 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 artículo de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio”

Estos preceptos legales le son aplicados a toda empresa privada (por ejemplo: Cable & Wireless Panamá, S.A.) o institución pública que preste alguno de los servicios públicos listado anteriormente, sometiéndola a requisitos y a un procedimiento especial en el caso que sus trabajadores o servidores públicos, respectivamente, que deseen ejercer su Derecho a Huelga. Sin embargo, en el caso del Derecho de Huelga de los funcionarios públicos requieren que una Ley determine específicamente que este derecho está regulado por lo dispuesto por el Código de Trabajo.

En nuestro ordenamiento jurídico sólo existen dos (2) casos concretos que disponen la remisión del ámbito público a normas del Derecho Privado, debido a la especialidad y a los antecedentes de los funcionarios públicos de estas instituciones, estos casos son:

- 1.- Ley N°8 de 25 de febrero de 1975 “por la cual se aprueba la legislación especial que regula las relaciones de trabajo entre el IHRE e INTEL y las personas que prestan servicios en dichas Instituciones Estatales” (G.O. N°17,808 de 31 de marzo de 1975)

**ARTICULO 141.-** “La huelga se regirá por lo que dispone el Código de Trabajo, en todo lo que no sea contrario a la letra o al espíritu de la presente Ley.

2.- Ley N°39 de 27 de septiembre de 1979. “por la cual se otorga derecho a los servidores públicos portuarios y los trabajadores portuarios de las empresas privadas concesionarias y usuarias del Puerto de Balboa, para constituir organizaciones sociales de trabajadores” (G.O. N°18,932 de 23 de octubre de 1979)

**ARTICULO 5.-** “La huelga se regirá por lo que disponen las leyes laborales vigentes, en todo lo que no sea contrario a la letra o espíritu de la presente ley.”

En consecuencia, en la actualidad al sector público sólo le es aplicable el artículo 485 y 486 del Código de Trabajo en el caso de los funcionarios públicos del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), ya que el INTEL y el Puerto de Balboa han sido privatizados, no así a los funcionarios públicos municipales, aunque como bien señala su Asesor Legal podría aplicársele a servicios públicos que brinde el Municipio como cementerios, pero agregamos siempre que exista una norma legal que disponga expresamente esa remisión al Código de Trabajo en materia de huelga.

Por otro lado, en el caso de los funcionarios públicos el propio Código de Trabajo nos remite a la Ley de Carrera Administrativa, Ley N°9 de 20 de junio de 1994 “por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa” (G.O. N°22.562 de 21 de junio de 1994). Sobre el Derecho de Huelga esta Ley consagra lo siguiente:

**ARTICULO 135.-** “Los servidores públicos en general tendrán derecho a:

- 1.- Ejercer...
- 21.- Ejercer el derecho de huelga, de acuerdo con lo que establece esta Ley.”

**ARTICULO 137.-** “Los servidores públicos en general tienen los siguientes deberes y obligaciones:

- 1.- Realizar...
- 3.- Asistir puntualmente al puesto de trabajo en condiciones psíquicas y físicas apropiadas para cumplir su labor;
- 4.- Observar...
- 13.- Garantizar la prestación de los servicios mínimos, en los casos en que la Constitución y la Ley otorguen el derecho a huelga y ésta se dé;
- 14.- Resolver...” (Subrayado nuestro)

**ARTICULO 152.-** “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo anterior, las siguientes conductas admiten destitución directa:

- 1.- La exacción...
- 14.- Realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales;
- 15.- Desobedecer...”

**ARTICULO 180.-** “Los conflictos colectivos que surjan como consecuencia de la relación de servicio establecido en la presente Ley, deben ser solucionados, en primera instancia, en la institución donde se originen, entre la Junta Directiva de la Asociación de Empleados de la institución y las autoridades administrativas respectivas, en un plazo de diez (10) días a partir de presentada formalmente la solicitud para el caso.”

**ARTICULO 181.-** “En caso de que no puedan solucionarse internamente los conflictos colectivos, se procederá así:

1. La asociación de servidores públicos presentará su petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación, la cual se pronunciará al respecto en un término de diez (10) días, con prórroga de hasta diez (10) días en dos (2) ocasiones como máximo, por solicitud de cualquiera de las partes.
2. Si agotado el término anterior no se resuelve el conflicto, se someterá el asunto a arbitraje, el cual podrá ser solicitado por la Junta de Apelación y Conciliación, la autoridad nominadora de la institución correspondiente, o el representante legal o autorizado de la asociación de los servidores públicos que haya planteado la petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación.”

**ARTICULO 183.-** “El fallo del Tribunal de Arbitraje será final, definitivo y obligatorio para todas las partes.

El desacato producirá los siguientes resultados:

1. Si el desacato se produce por parte de los servidores públicos, la autoridad nominadora de la institución



respectiva aplicará las medidas disciplinarias convenientes, señaladas en la Ley, a los renuentes a acatar el fallo arbitral.

2. Si el desacato se produce por parte de la institución correspondiente, la asociación de los servidores públicos, entre otras medidas podrá decretar la huelga en dicha institución, atendiendo a las limitaciones que establece la ley.” (Subrayado nuestro)

**ARTICULO 185.-** “Deben presentarse servicios públicos mínimos en las entidades públicas amparadas por esta Ley donde se declare la huelga legal. Para la prestación de los servicios públicos, debe mantenerse, en las unidades administrativas correspondientes, no menos del 25% del personal que labora normalmente. Cuando se trate de entidades que presten servicio público esenciales, tales como servicio de suministro de alimentos, transporte, correos y telégrafos, registro civil y público, de suministro de aguas, electricidad, telecomunicaciones; así como de entidades de recaudación de ingresos públicos de cualquier naturaleza, ya sean de recaudación nacional o municipal; las de control de navegación aérea y bomberos, garantizarán el 50% del personal que labora normalmente en ellas, salvo que las leyes especiales establezcan otra medida.” (Subrayado nuestro)

Por tanto, la Ley de Carrera Administrativa en términos generales reconoce y desarrolla brevemente el Derecho de Huelga en el sector público, y por otra parte, lo delimita en el caso puntual de los servicios públicos, exigiendo una prestación mínima, siempre que la Constitución y la Ley permita el Derecho de Huelga en las entidades públicas que brindan servicios públicos.

En cuanto su vigencia, este Despacho es del criterio que están vigente aquellas disposiciones generales de la Ley N°9 de 1994 que consagran derechos comunes a todo funcionario público, mientras que aquellas otras disposiciones específicas de los funcionarios públicos de carrera entrarán en vigencia progresivamente de acuerdo al cumplimiento de un cronograma precisado por la misma Ley (art. 198) que determina su incorporación gradual por niveles e instituciones. En Consulta del Director del IFARHU a esta institución detallamos lo siguiente:

“Del lenguaje legal se desprende con claridad meridiana e incuestionable que, los servidores públicos en general, tienen derechos y obligaciones reconocidos e impuestas por la Ley de Carrera Administrativa. Basta tan solo leer el enunciado preliminar de los artículos 135 y 137 de esa Ley. Es más, la Ley de Carrera Administrativa no sólo es aplicable en cuanto a los derechos y deberes, sino también a ciertas acciones de personal, que según la Ley, le son propias a los servidores en general.

Sobre esto se puede agregar algo importante, y es que la Ley con sabiduría, al momento de enunciar las materias específicas, en sus títulos y capítulos, aclara que esos temas le son aplicables a servidores de carrera administrativa, Verbigracia, el título IV, los capítulos II, V, VI, VIII y X del Título V.” (Consulta N° C-281/96 de 9 de octubre de 1996)

Por tanto, consideramos que en principio el Derecho de Huelga está vigente en el sector público, puesto que se trata de un derecho general para todo funcionario sea o no funcionario de carrera (Títulos VI, VII, y VIII), excepto en las instituciones que prestan algún servicio público, como la Ley lo llama, esenciales a la comunidad que dependerá de la Constitución y la Ley el ejercicio del derecho de huelga. A pesar de la forma detallada como la Ley N°9 de 1994 consagra el Derecho de Huelga, en la práctica no se puede ejercer debido a que aún no se ha organizado la Junta de Apelación y Conciliación de la Dirección de Carrera Administrativa, ni se ha dictado el reglamento que desarrolle con más detalle este derecho.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia sostiene que la Ley de Carrera Administrativa no está vigente puesto que no se ha implementado, tanto para los derechos generales de todo servidor público como para los derechos inherentes a los funcionarios de carrera, lo cual es recogido por ejemplo en su Fallo de 26 de junio de 1996:

“También es necesario acotar que el recurrente no ha demostrado haber ingresado a la Caja de Ahorros en base al sistema de méritos, mediante concurso de oposición amparado en una Ley especial o de Carrera Administrativa... a pesar de que en la actualidad la Carrera Administrativa ha sido instituida en nuestro ordenamiento positivo... aún no ha sido implementada eficazmente, dentro de su ámbito de aplicación estatal.” (Sentencia de 26 de junio de 1996, demanda de Plena Jurisdicción, Vicente

Rodríguez Mendoza vs Caja de Ahorros, Registro Judicial de junio de 1996, pág. 349) (Subrayado nuestro)

En el caso específico de los funcionarios públicos municipales, la propia Ley N°9 de 1994 aclara si se le puede aplicar o no:

**ARTICULO 198.-** “La incorporación de los diversos niveles funcionales e institucionales de la administración pública a la carrera administrativa, será progresiva, y se hará mediante acuerdo del Consejo de Gabinete y en atención al presente cronograma...

Los municipios podrán en cualquier momento incorporar sus sistemas de recursos humanos al régimen de carrera administrativa si así lo solicitan a la Dirección General de Carrera Administrativa previo acuerdo de los respectivos Consejos Municipales.” (Subrayado nuestro)

En el ámbito municipal no tenemos conocimiento que ningún Municipio haya solicitado formalmente su incorporación al régimen de carrera administrativa tal como lo contempla la Ley N°9 de 1994, por ende, no le es aplicable la Ley de Carrera Administrativa al Municipio de Panamá hasta que el Consejo Municipal que Usted preside tome dicha iniciativa, pese a que en el artículo 185 de la misma hable incluso de entidades de recaudación de ingresos públicos municipal.

En cuanto a la legislación municipal vigente tenemos en primera instancia la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973 “sobre Régimen Municipal” (G.O. N° 17,458 de 10 de octubre de 1973), reformada, la cual no contempla el tema del Derecho de Huelga, por tanto debemos recurrir al Decreto N°356 de 3 de septiembre de 1992 “por el cual se establece el Reglamento de Personal del Municipio de Panamá” (G.O. N° 22,142 de 13 de octubre de 1992), que si bien no reconoce el Derecho de Huelga, ya que un reglamento no puede reconocer derechos sino desarrollar aquellos ya planteados por la Ley, si precisa lo siguiente:

**ARTICULO 48.-** “Son deberes del funcionario municipal, los siguientes:

- a) Cumplir...
- c) Concurrir puntualmente al trabajo y realizar en forma continua la labor que le ha sido asignada, de acuerdo con el horario oficial establecido por la Institución.

ch) Acatar...”

**ARTICULO 105.-** “Las causales de destitución son las siguientes:

- a) La reincidencia...
- f) El abandono del cargo o sea la ausencia del empleado de su puesto de trabajo durante tres (3) días consecutivos o más.
- g) La divulgación...”

Es oportuno citar el principio de legalidad según el cual los funcionarios públicos, incluso los municipales, solamente pueden hacer lo que la Ley autoriza, principio estatuido en nuestra Carta Magna en sus artículos 17, 18 y 297, este último artículo ya fue citado en el texto de esta consulta.

**ARTICULO 17.-** “Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

**ARTICULO 18.-** “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

En torno al principio de legalidad, la Corte Suprema de Justicia expresó en su Fallo de 28 de octubre de 1966, de la Sala III de lo Contencioso-Administrativo:

“El principio de legalidad de la Administración Pública mira a una doble vertiente: la positiva, que sustenta la presunción, tan necesaria para la estabilidad de los actos administrativos, de que éstos están basados en el ordenamiento jurídico; la negativa, que perentoriamente le exige a la administración circunscribir su actividad a lo

prescrito en dicho ordenamiento, del cual no queda por esta razón ausente lo discrecional que ha de entenderse en el sentido de que la voz tiene en el Estado de Derecho, es decir, como la potestad de dar contenido concreto a cometidos genéricos para los cuales la administración tiene competencia expresa.”

Volviendo al tema del Derecho de Huelga tenemos que en el ámbito jurisdiccional nuestras autoridades se han pronunciado reiteradamente al respecto así:

1. Sentencia de 7 de marzo de 1950, Pleno de la Corte Suprema de Justicia (Jurisprudencia Constitucional, t. I., Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, Panamá: 1967, págs. 104 y 105);
2. Vista N°48 de 25 de octubre de 1979 expedida por el Procurador General de la Nación (Ricardo Mazza vs. Contralor General de la República, caso de huelga de educadores); y,
3. Sentencia de 1° de febrero de 1980, Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Aunado a estas decisiones el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado lo siguiente:

“Pareciera ser entonces que en Panamá la legislación positiva vigente no consagra el derecho de huelga en beneficio de los servidores públicos...

De ello resulta que si una persona designada en el servicio público no cumple con sus funciones se entiende que ha abandonado el cargo.” (Fallo de 3 de abril de 1986, Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales, Registro Judicial, Abril, 1986, pág. 19) (Subrayado nuestro)

Lo más reciente en esta materia corresponde al Fallo de 23 de agosto de 1994 de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Nulidad, Domingo Sánchez vs. Ministerio de Educación, donde se plantea:

“... Los docentes de las escuelas primarias y secundarias del sector público han procedido a declarar un paro, actitud

que se enmarca como la suspensión unilateral de un servicio vital para el desarrollo cultural de nuestro país por lo cual la retención de los cheques se debe al incumplimiento de sus obligaciones, toda vez que la percepción del salario es consecuencia de una prestación del servicio encomendado.

Existe una omisión legislativa en el sentido de que no se ha regulado las restricciones especiales a que puede someterse el derecho a huelga en los servidores públicos de educación. Mientras esta Ley no se dicte, rige el principio fundamental de derecho público de que los funcionarios sólo pueden hacer aquello que la Ley expresamente los autoriza...

Mientras no se regula el derecho de huelga de los servicios públicos de educación que no están comprendidos entre los que menciona el artículo 486 del Código de Trabajo, que establece qué servicios públicos pueden hacer uso del derecho de huelga, conforme al artículo 485 del mismo Código, que regula las limitaciones de la huelga en los servicios públicos, haciéndolo en estos casos más exigentes que en las huelgas de las empresas privadas, tendrán los educadores del país que someterse a las regulaciones legales existentes, hasta tanto no se dicte la ley a que se refiere el artículo 65 de la Constitución Nacional, para los casos de huelga..." (Fallo de 23 de agosto de 1994 de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Nulidad, Domingo Sánchez vs. Ministerio de Educación, Registro Judicial, Agosto, 1994, pág. 394)

En otro Fallo la el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha declarado lo siguiente:

"Por último, se considera infringido el artículo 65 de la Constitución el cual reconoce el derecho a huelga y señala que la Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine. En torno a la violación antes alegada, el Pleno observa que no existe ley que regule las restricciones especiales a que puede someterse el derecho a huelga..."

La educación pública y el derecho de huelga representan dos instituciones de gran relevancia en la vida del país, que por importar valores de vida democrática, deben preservarse de manera que no se obstruyan mutuamente...

Y, por otro lado, en cuanto al derecho de huelga, cabe anotar que está reconocido claramente en la Constitución Política. Pero la misma establece la necesidad de imponer restricciones al ejercicio de dicho derecho en el caso de los servicios públicos. En nuestro país no se ha legislado en torno a dichas restricciones, y ciertamente es imprescindible reglamentar las huelgas en los servicios públicos esenciales que presta el Estado, en vías de evitar que se produzcan interrupciones injustificadas del disfrute de dichos servicios por parte de la comunidad.

Hay que enfatizar que incluso cuando la ley regula el derecho de huelga de los trabajadores, su ejercicio no conlleva necesariamente el derecho a percibir salarios durante el tiempo que dure la suspensión colectiva de labores. Por regla general el salario se percibe cuando se trabaja en forma efectiva, salvo el caso de licencias remuneradas (por enfermedad, accidentes, estudios, competencias deportivas) expresamente previstas en la ley. Y en cuanto a la huelga, para los casos que regula el Código de Trabajo, el artículo 514 de esa excerta dispone que para que haya derecho a los salarios caídos es menester que la huelga se declare imputable al empleador...

A juicio del Pleno, los educadores tienen derecho a recibir el salario conforme al tiempo trabajado, no así en el caso de los días de huelga.” (Fallo de 19 de enero de 1995, Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad, Domingo Sánchez vs. Resolución N°2259 de 25 de agosto de 1993 del Ministerio de Educación, registro Judicial, enero, 1995, pág. 116)

De toda la jurisprudencia citada de la Corte Suprema de Justicia se concluye en lo siguiente:

1. La Constitución reconoce el Derecho de Huelga;
2. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine;
3. No existe Ley que regule las restricciones especiales a que puede someterse el Derecho de Huelga;
4. Mientras esta Ley no se dicte, rige el principio fundamental de Derecho Público de que los funcionarios sólo pueden hacer aquello que la Ley expresamente los autoriza;

5. Los trabajadores tienen derecho a recibir salario conforme al tiempo trabajado efectivamente, no así durante el tiempo de huelga; y,
6. Si un servidor público no cumple con sus funciones se entiende que ha abandonado el cargo.

Ante su pregunta concreta:

¿Es legal o ilegal el paro efectuado por los funcionarios municipales?

Debemos aclarar que no le corresponde a la Procuraduría de la Administración determinar, ni calificar cuando una huelga en el sector público es legal o ilegal, no obstante, en cumplimiento de nuestra facultad asesora de la Administración Pública le hemos presentado las distintas connotaciones que tiene el Derecho de Huelga de los servidores públicos en Panamá.

Por todo lo anterior, en base a nuestro ordenamiento legal vigente, y reiterando, como consejeros de los funcionarios públicos, a nuestro juicio consideramos que la huelga realizada por los funcionarios públicos municipales no tiene basamento constitucional ni legal alguno, por tanto, en beneficio de la comunidad panameña, de la imagen del Municipio de Panamá y de los intereses supremos del Estado, aconsejamos que todas las partes involucradas en la crisis actual que afecta el normal desenvolvimiento de la actividad municipal (Alcaldesa, Consejo Municipal, Tesorero y los representantes de los funcionarios públicos municipales), lleguen a un acuerdo a fin de eliminar cualquier motivo de fricción o discrepancia entre la familia municipal del Distrito de Panamá y así poder desempeñar su ardua y loable labor, en beneficio de la colectividad capitalina.

Finalmente, el criterio definitivo sobre esta materia correspondería a la Corte Suprema de Justicia, quien tiene la competencia para pronunciarse con tal carácter en la vía de lo contencioso-administrativo o vía constitucional, siempre que medie un acto administrativo y la demanda respectiva.

De esta forma esperamos haber respondido a su interrogante y así colaborar con su Despacho, quedamos de usted,

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procurador de la Administración

AMdeF/6/cch