



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 6 de marzo de 2025

Nota C-054-25

Señora Ministra:

Ref.: Alcance y sentido, del fuero sindical contemplado en el artículo 381 del Código de Trabajo de la República de Panamá.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.0068-DM-2025, recibida el día 13 de febrero de 2025, mediante la cual nos solicita nuestras consideraciones jurídicas, respecto del alcance y sentido, del fuero sindical contemplado en el artículo 381 del Código de Trabajo de la República de Panamá (*a los funcionarios públicos afiliados a los sindicatos y, la realización de negociaciones colectivas entre dichos sindicatos y la respectiva institución pública*).

Es importante indicarle respetada señora ministra, que la contestación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado. A ver:

**I. Constitución Política de Panamá.**

El Estatuto Fundamental patrio, respecto de los servidores públicos, señala en sus artículos 299 y 302 respectivamente, que: "*Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado*"; y, que: "*Los deberes y derechos de los servidores públicos... serán determinados por la Ley*".

Se desprende con meridiana claridad de lo arriba observado, lo siguiente:

1. El nombramiento (el ejercicio de un cargo público o cumplimiento de una función pública, así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido del nombramiento y toma de posesión<sup>1</sup>).

A Su Excelencia

**JACKELINE MUÑOZ DE CEDEÑO**  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral  
Ciudad

La remuneración...

---

<sup>1</sup> Cfr. artículos 768, 771 y 772 del Código Administrativo.

2. La remuneración (que incluye a los nombrados permanente o temporalmente, y a todo aquel que reciba pagos o salarios del Estado, como contraprestación por servicios prestados, en condiciones de dependencia económica o subordinación jurídica<sup>2</sup>).
3. El concepto de Estado (comprendido en sentido amplio, como organización y unidad jurídica<sup>3</sup>).
4. La reserva de ley (los deberes y derechos serán regulados, por conducto del ordenamiento jurídico).

En este sentido, se entiende que la condición de servidor público surge de la acción de percibir, un pago regular por parte del Estado, por lo que, sus derechos y obligaciones están determinados en la ley.

Al hacer una pequeña retrospectiva en cuanto al análisis normativo constitucional, se debe señalar por su importancia, que el artículo 68 del Texto normativo, "*reconoce el derecho de sindicación<sup>4</sup> a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social*"; lo cual faculta a los trabajadores a constituir organizaciones sindicales, en cualquier nivel, nacional e internacional, a afiliarse y desafiliarse, y a dictar su reglamentación propia.

## **II. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscritos por la República de Panamá.**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), tiene la obligación y el compromiso de fomentar, entre todas las naciones del mundo, aquellos programas que permitan alcanzar el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva<sup>5</sup>, entre otros.

A tal efecto, el **Convenio No.87, "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, de 1948"**, ratificado por Panamá mediante la **Ley No.45 de 1967<sup>6</sup>**, reconoce el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, de redactar sus estatutos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y actividades, de no estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, y de establecer federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las misma.

*Complementariamente...*

<sup>2</sup> Cfr. Sentencia de 6 de agosto de 2014 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>3</sup> Cfr. Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.

<sup>4</sup> La palabra "**sindicato**" proviene del vocablo griego *síndiky* que traduce "protector", y era la figura que defendía a alguien durante un juicio en su contra. Se llamaba *síndicos* a un grupo de cinco oradores de la democracia ateniense que abogaban por las antiguas leyes, en contra de las innovaciones. Desde entonces el término se empleó con el sentido de alguien que vela por los intereses de la comunidad. <https://concepto.de/sindicato/#ixzz90GAi8A9>.

<sup>5</sup> Cfr. literal e del artículo III de la Declaración de Filadelfia de 1944. <https://webapps.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>.

<sup>6</sup> Ley No.45 de 2 de febrero de 1967, "*Por la cual se aprueba el Convenio No.87, "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación de 17 de junio de 1948"*". Publicada en la Gaceta Oficial No.15819 de 8 de marzo de 1967.

Complementariamente, el **Convenio No.98**, "*sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949*", ratificado por Panamá mediante la **Ley No.23 de 1966**<sup>7</sup>, promueve la implementación de medidas de protección contra todo acto de discriminación antisindical, y de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración. Adicionalmente impulsa la adopción de medidas adecuadas a las condiciones nacionales, para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objetivo de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las mejores condiciones de empleo.

Ahora bien, con motivo de las "*diferencias históricas en muchos países de la región, existentes entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos, de las disposiciones pertinentes al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*", la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el **Convenio No.151**, "*sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, de 1978*", que regula la protección del derecho de sindicación de los empleados públicos y se fomenta el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos; no obstante, dicho Convenio no está ratificado por la República de Panamá.

### III. Código de Trabajo de la República de Panamá.

El artículo 1 del Código de Trabajo, señala que el mismo "*regula las relaciones entre el capital y el trabajo*", estableciendo así que las relaciones de trabajo entre las personas jurídicas de derecho privado y sus trabajadores se rigen por las disposiciones del mismo; el artículo 2 ibídem, señala igualmente que "*los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto en este Código*".

En otros términos, el propio Código de Trabajo dispone que se apliquen las normas de Carrera Administrativa a los servidores públicos; sin embargo, en adición, prevé la posibilidad que el legislador patrio pueda disponer, cuándo, éstos se regirán por las leyes laborales.

Así las cosas y, en una correcta hermenéutica jurídica, si las relaciones de trabajo correspondientes a dicha entidad estatal, están sometidas a la legislación laboral, aplicará lo dispuesto en el ordinal 2 del artículo 381 del ut supra citado Código, que concede fuero sindical a los "*miembros de las directivas de los sindicatos...*, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 369 y 382", al igual que el artículo 398 ibídem, que define la Convención Colectiva de Trabajo.

En torno, a la Convención Colectiva de Trabajo, el jurista panameño Oscar Vargas Velarde ha señalado que: "*es además herramienta jurídica idónea para reglamentar el Código de Trabajo, pues su contenido permite desarrollar todas sus disposiciones y, al mismo tiempo, renovar en el*

*escenario...*

---

<sup>7</sup>Ley No.23 de 1 de febrero de 1966, "Por la cual se aprueban algunos instrumentos de trabajo suscritos por la Conferencia Internacional del Trabajo en diversas reuniones". Publicada en la Gaceta Oficial No.15584 de 25 de marzo de 1966.

*escenario de la empresa, los deberes y los derechos de los trabajadores y los empleadores<sup>8</sup>*”, dejando por sentado que surge del sistema normativo laboral y se ocupa de las condiciones de trabajo.

#### **IV. Ley de Carrera Administrativa.**

El Texto Único<sup>9</sup> de la Ley No.9 de 1994<sup>10</sup>, constituye la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos, en lo concerniente a los derechos y deberes, y de conformidad con su artículo 5, interviene en forma supletoria *"en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales"*.

En este orden de ideas, el artículo 184 del mismo texto legal, autoriza que los servidores públicos de carrera administrativa puedan crear o afiliarse a asociaciones de servidores públicos; en tanto que en su artículo 190 indica, quienes gozarán de fuero laboral y, por tanto, no podrán ser destituidos ni afectados en ninguna forma, sin previa autorización y sin causa justificada en la ley, a saber:

1. El Secretario General (desde su escogencia hasta tres meses después la conclusión de su período).
2. Hasta tres miembros directivos principales de las juntas directivas o comités ejecutivos (durante su período de designación).
3. Hasta tres miembros de las asociaciones en formación (hasta el otorgamiento de la personería jurídica).

Por su parte, en lo referente al aspecto de las negociaciones colectivas, la Ley de Carrera Administrativa, en términos generales plantea la posible solución de conflictos colectivos, por conducto de la Junta Directiva de la Asociación de Empleados de la institución y las autoridades administrativas respectivas (Cfr. Artículos 191 y 192), y alude a Acuerdos colectivos para mejoras laborales; no obstante, estos aspectos de importancia, no se encuentran regulados en el ordenamiento jurídico positivo, por lo que este Despacho estima, que los sindicatos constituidos dentro de las instituciones públicas no están facultados por la ley, para realizar una negociación colectiva con la respectiva institución pública dentro de la que están conformados, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, consagrado en el artículo 18 de la Carta Fundamental, y 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General, conforme al cual las actuaciones de los servidores públicos deben limitarse a lo permitido por la ley.

*Conclusiones...*

---

<sup>8</sup> VARGAS VELARDE, Oscar. La convención colectiva de trabajo en el régimen panameño (2023). *Iustitia et Pulchritudo*. 4(2). 28-73. <https://revistas.usma.ac.pa/ojs/index.php/IEP/issue/view/57/68>

<sup>9</sup> Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019:

<sup>10</sup> Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

## V. Conclusiones.

Luego del presente recorrido jurídico, esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

1. En relación a la primera interrogante, se considera que el Secretario general de la asociación de servidores públicos (desde su escogencia hasta tres meses después la conclusión de su período), hasta tres (3) miembros directivos principales de las juntas directivas o comités ejecutivos (durante su designación), y hasta tres (3) miembros de las asociaciones en formación (hasta el otorgamiento de la personería jurídica), pueden gozar de fuero laboral, en caso de configurarse las condiciones expresamente establecidas en el ordenamiento jurídico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política y el artículo 190 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.
2. Respecto a la segunda pregunta, dado que la materia pertinente (negociación colectiva) no se encuentra regulada en el ordenamiento positivo, este Despacho estima, que los sindicatos constituidos dentro de las instituciones públicas no están facultados por la ley para realizar una negociación colectiva con la respectiva institución pública dentro de la que están conformados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Carta Fundamental y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, del Procedimiento Administrativo General.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
**Procuradora de la Administración**



GVdeA/drc  
C-040-25