



Procuraduría de la Administración  
Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Informe Secretarial

Tema:  
**Derecho a huelga en el sector público**

Señor Procurador:

Respecto al tema del derecho a huelga en el sector público, hemos ubicado según los registros de nuestra base de datos de la Procuraduría de la Administración, las siguientes consultas:

I. Consultas:

1. Nota No.115 de 20 de agosto de 1985, Procurador Olmedo Sanjur  
Institución consultante: Ministerio de Gobierno y Justicia.

**Resumen:** "... el Estado no ha emitido ninguna ley que regule el ejercicio de la misma, lo que a contrario sensu pareciera indicar que el legislador ha restringido el mismo a sectores específicos."

2. Nota N°18 de 29 de enero de 1988, Procurador Olmedo Sanjur  
Institución consultante: Director General Encargado de la Caja de Seguro Social

**Resumen:** "... que los servidores públicos de la Caja de Seguro Social no tienen derecho a huelga..."

3. C-No.015 de 16 de enero de 1998, Procuradora Alma Montenegro de Fletcher  
Institución consultante: Presidente del Consejo Municipal de Panamá

**Resumen:** "El Derecho a huelga está vigente..., en la práctica no se puede ejercer debido a que aún no se ha organizado la Junta de Apelación y Conciliación de la Carrera Administrativa, ni se ha dictado el reglamento que desarrolle con más detalle este derecho"

4. Nota de 14 de diciembre de 1999, Procuradora Alma Montenegro de Fletcher  
Institución consultante: Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN).

**Resumen:** "... en principio el Derecho a Huelga está vigente en el sector público, puesto que se trata de un derecho general para todo funcionario..."

5. C-84-09 de 13 de julio de 2009, Procurador Oscar Ceville  
Institución consultante: Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas

**Resumen:** "... que los servidores públicos de la Autoridad Nacional de Aduanas si bien pueden ejercer el derecho constitucional de huelga, quedan sujetos, para estos efectos, al cumplimiento del procedimiento de solución de conflictos en el texto único de la ley 9 de 1994..."

6. C-103-09 de 24 de agosto de 2009, Procurador Oscar Ceville  
Institución consultante: Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas

**Resumen:** Mantiene el mismo criterio que el anterior

7. C-53-11 de 9 de agosto de 2011, Procurador Oscar Ceville  
Institución consultante: Ministerio de Educación

**Resumen:** "... que las ausencias de los docentes que participen en estas actividades deben considerarse como infundadas..."

II. Del reconocimiento constitucional del derecho a huelga:

**"Artículo 69.** Se reconoce el derecho a huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios que ella determine."

III. De las normas laborales del reconocimiento al derecho a huelga, según Código de Trabajo:

- Título IV. Derecho a Huelga (artículo 475 a 519)

IV. De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Analizada brevemente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta obligante también, observar lo correspondiente a nuestro tema del Informe, respecto del alcance de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra disponen: [Con nuestros subrayados]:

**"Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

## **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

Resulta importante señalar igualmente, que Panamá no sólo ha suscrito la Convención Americana, sino además, El Protocolo de San Salvador<sup>1</sup>, (Adicionado a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) cuyos artículos 8 y 19 determinan lo siguiente [*Con nuestro subrayado*]

### **“Artículo 8 Derechos sindicales**

1. Los Estados Partes garantizarán:
  - a. *El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;*
  - b. *El derecho a la huelga.*
2. *El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.*
3. *Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.*

### **Artículo 19 Medios de protección**

1. [...]
2. *En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación*

---

<sup>1</sup>Ley N° 21 de 22 de octubre de 1992, Gaceta Oficial No. 22.152 de martes 27 de octubre de 1992.

*podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”*

V. De la Jurisprudencia consultiva y contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Dentro del desarrollo de este análisis, que guarda relación con el tema objeto de nuestro informe (*del derecho a huelga en el sector público*), hemos considerado de importancia, observar brevemente a manera de ilustración y docencia, un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), de orden consultivo<sup>2</sup> y contencioso<sup>3</sup> aportados a la investigación<sup>4</sup>. Veamos:

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021

[https://www.corteidh.or.cr/opiniones\\_consultivas.cfm](https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
CASO EXTRABAJADORES DEL ORGANISMO JUDICIAL VS. GUATEMALA  
SENTENCIA DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2021

[https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm)

En esencia la Corte IDH, ha dictaminado lo siguiente:

1. La ley y derecho de huelga. Cita textual: “*la Corte advierte que el criterio de legalidad de la huelga es un elemento central respecto de la posibilidad de ejercicio del derecho de huelga*”<sup>5</sup>;
2. El derecho de huelga es un derecho humano, protegido por el sistema interamericano. Cita textual: “*El derecho a [...] la huelga son derechos humanos protegidos en el marco del sistema interamericano*”<sup>6</sup>;
3. El Estado no puede imponer un requisito que solo él controla y cuya materialización es ajena a la voluntad de los trabajadores, para impedir el derecho a huelga. Cita textual: “*En el caso concreto, la declaratoria de ilegalidad estuvo ligada a que el STOJ no cumplió con este requisito ya que la Inspección General del Trabajo no pudo realizar el conteo. Sin embargo, éste no se llevó a cabo por motivos ajenos a la voluntad del Sindicato. Cabe destacar que,*

---

<sup>2</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala, sentencia de 17 de noviembre de 2021.

<sup>4</sup> Fuente de información, Licenciado **PÉREZ JARAMILLO, Rafael**. Jefe del Departamento de Derechos Humanos, de la Procuraduría de la Administración.

<sup>5</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género.

<sup>6</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género.

en este caso, tanto el patrono como las autoridades encargadas de realizar y verificar el cumplimiento de los requisitos forman parte del Estado<sup>7</sup>. [Subrayado nuestro];

4. En este contexto si el Estado declara ilegal la huelga, por falta de cumplimiento de un requisito que sólo él podía controlar, no solo viola el derecho a huelga, sino además el derecho de asociación. Cita textual [Con nuestros subrayados]:

123. Con respecto a la violación a la libertad de asociación y a la libertad sindical, esta Corte advierte que ni la Comisión, ni el representante alegaron de manera expresa en el presente casola violación de estos derechos. Sin embargo, en virtud del principio *iura novit curia*, y a la estrecha relación existente entre estos derechos a la que se hizo previamente referencia (*versupra* párrs. 110 a 115) el Tribunal se pronunciará sobre estas violaciones en conexión con el derecho a la huelga.

124. En efecto, en el caso concreto, la Corte encuentra que un número significativo de presuntas víctimas eran trabajadores y trabajadoras del Organismo Judicial, quienes en ejercicio de sus derechos de asociación y de libertad sindical se habían vinculado al STOJ. Entre el 19 de marzo y el 2 de abril de 1996, miembros del STOJ realizaron una huelga, la cual fue declarada ilegal y como consecuencia de tal declaratoria fueron despedidas, entre otras personas, las 65 presuntas víctimas incluyendo aquellas que eran dirigentes sindicales y que, por lo tanto, gozaban de fuerosindical establecido por el artículo 223 del Código de Trabajo. Ya esta Corte ha considerado que los sindicatos y sus representantes gozan de una protección específica para el correcto desempeño de sus funciones, pues que la libertad de asociación en materia sindical reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de las personas trabajadoras y se enmarca en el *corpus juris* de derechos humanos. Por lo tanto, la Corte concluye que la declaratoria de ilegalidad de la huelga no sólo vulneró el derecho a la huelga sino también el derecho de asociación y la libertad sindical de las 65 presuntas víctimas del caso.

127. En virtud de lo anterior, la Corte considera que el Estado guatemalteco es responsable por la violación al derecho a la huelga, a la libertad de asociación y a la libertad sindical garantizados por los artículos 16 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de este mismo instrumento, en perjuicio de las 65 personas extrabajadoras del Organismo Judicial listadas en el Anexo Único.<sup>8</sup>

#### VI. Análisis de las consultas emitidas por la Procuraduría de la Administración:

Poco más de tres (3) décadas han transcurrido, respecto de los pronunciamientos que, sobre el concepto de huelga y/o el derecho que tienen los servidores públicos relacionado con éste (*el derecho a huelga*), se ha pronunciado a través de sus consultas, la Procuraduría de la Administración.

Tres (3) son los aspectos importantes que podemos enunciar, los cuales subyacen como denominador común en todos estos criterios, y son los siguientes:

1. Sobre la legalidad o ilegalidad de las huelgas en el sector público, la Procuraduría de la Administración ha sostenido, que es de competencia privativa de la Corte Suprema de Justicia, jurisdicción correspondiente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo;

---

<sup>7</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala, sentencia de 17 de noviembre de 2021.

<sup>8</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala, sentencia de 17 de noviembre de 2021.



2. El derecho a huelga, está debidamente reconocido en nuestro ordenamiento positivo y, tiene rango constitucional (*bien sea para los servidores públicos o empleados del sector privado*), es decir, que los servidores públicos, bien pueden ejercer el derecho constitucional de huelga;
3. A la fecha, no se ha dictado ninguna disposición reglamentaria que desarrolle, dicho derecho constitucional.

Es sobre la base de lo señalado en el párrafo anterior, que debemos destacar, que en cualquier sistema jurídico, el derecho en su aplicación es un fenómeno dinámico, no estático, en donde las normas van transformando sus contenidos en función de las nuevas demandas y necesidades sociales; ello quiere decir, que existe un rasgo central del derecho moderno es su carácter dinámico, o sea, su contenido varía mediante actos de introducción y eliminación a través del tiempo, pero su identidad se mantiene inalterable.

Todo ello nos lleva a entender y expresar de manera objetiva, que a pesar que han transcurrido treinta y ocho años (38) desde la emisión de la Consulta No.115 de 20 de agosto de 1985, por parte de la Procuraduría de la Administración, con relación al tema del derecho a huelga de los servidores públicos, que el derecho a evolucionado, y con él, las garantías intrínsecas que éste, procura a favor de los servidores públicos. Es decir, que a pesar que nuestra constitución actualmente consagra y reconoce el derecho a huelga, no hace falta una ley formal que me reconozca lo que ya, el Texto Fundamental ha reconocido; por lo tanto, puede ser ejercido.

Es así como, bajo el concepto del control de convencionalidad establecido por la Corte Interamericana, y que se traduce como la manera en que el Estado hará frente a sus obligaciones, en cuanto al respeto y garantía de los derechos humanos fundamentales (*como lo es el derecho a huelga*). El control de convencionalidad también tiene fundamento en el artículo 29 de la CADH, en la medida en que todos los poderes u órganos del Estado que han ratificado la CADH, se encuentran obligados, a través de sus interpretaciones, a permitir de la manera más amplia el goce y ejercicio de los derechos.

Dicho control en Panamá, lo recoge el artículo 17 constitucional, el cual señala que: "*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. -- y agrega la norma --, Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona*".

Ahora bien, tal y como lo ha explicado el Dr. Henry Eyner Isaza, jurista panameño, "El control de convencionalidad es un mecanismo que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el evento en que el derecho interno es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados que hacen parte del Sistema interamericano, realizando un examen de confrontación normativa, en un caso concreto, dictando una sentencia judicial y ordenando la modificación, derogación, anulación o reforma de las normas o prácticas internas, según corresponda, protegiendo los derechos de la persona humana, con el objetivo de garantizar la supremacía de la Convención americana de los Derechos Humanos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> **EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y SU APLICACIÓN EN PANAMA.** Doctor en Ciencias Políticas y Derecho Constitucional, Magister en Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Chiriquí, Panamá, Magister en Administración de Instituciones de Justicia de la Universidad Santa María la Antigua, Panamá, Postgrado en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí, Panamá, Postgrado en Docencia Superior de la Universidad del Istmo,

VII. Criterio jurídico del Ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Sergio García Ramírez<sup>10</sup>.

Sobre lo anterior creemos oportuno citar, a modo de orientación, un criterio del ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Sergio García Ramírez, quien fue uno de los miembros de la Corte IDH que suscribió la sentencia *Caso Ricardo Baena y otros vs. Panamá* (2001)<sup>11</sup>. Sus comentarios pueden ser leídos en un ensayo sobre la *Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales* (2004), en el que compartió las siguientes reflexiones que reproducimos con nuestros subrayados:

- A) El Protocolo [de San Salvador], con criterio fuertemente restrictivo -cuya revisión es deseable abre la vía del sistema de peticiones individuales, que culmina ante la jurisdicción interamericana, sólo en los casos de violación de los artículos 8.1, párrafo a), y 13 (artículo 19.6), que se refieren, respectivamente, a determinados derechos sindicales y al derecho a la educación, ampliamente.

Por obra del artículo 8.1.a, en concordancia con el artículo 19.6, son justiciables la libertad del individuo para asociarse en organizaciones sindicales (que ya resultaba amparada por el artículo 16.1 de la Convención Americana) y la del sindicato -que es una proyección colectiva de un derecho individual, así reconocida explícitamente por el Protocolo- para asociarse o federarse, interior o exteriormente, y para funcionar con libertad.

Si bien es cierto que el artículo 19.6 sólo invoca expresamente el artículo 8.1.a, y de esta forma **parece excluir el inciso b -sobre derecho de huelga-** y el párrafo 2, **también lo es que este segundo párrafo se halla inexorablemente atado al anterior y sujeto, por ello, a la apreciación y decisión jurisdiccional.** Efectivamente, el Estado podría aducir en su favor la imposición de restricciones y limitaciones legítimas al ejercicio de la libertad sindical. En este supuesto, cuyo análisis es indispensable para resolver en juicio sobre la pretensión y la defensa, resultaría absolutamente indispensable entrar al examen jurisdiccional de ciertos extremos contenidos en el párrafo 2".<sup>12</sup> [Subrayados nuestros]

El ex juez García Ramírez, continúa su reflexión sobre la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH, que por entonces era incipiente en esta materia, y en su análisis citó el caso de Panamá:

---

Panamá, Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, Universidad de Pisa, Italia, Diplomado en Derecho Administrativo y Probatorio de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, Miembro del Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, Miembro de los Institutos Panamericanos e Iberoamericano de Derecho Procesal, Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, Director del Centro de Estudios e Investigaciones jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiriquí-Panamá, Profesor Universitario y Autor de Libros Jurídicos.

<sup>10</sup>Op. Cit., **PÉREZ JARAMILLO, Rafael**. Jefe del Departamento de Derechos Humanos, de la Procuraduría de la Administración.

<sup>11</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)

<sup>12</sup>García Ramírez, Sergio. *Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*. En CEJIL, Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales, 2004.

B) En el Caso Baena Ricardo, la Corte se movió en un terreno donde ocurren penetraciones entre el régimen administrativo y el sistema laboral: si el foro para la decisión de la controversia tiene aquella naturaleza en los términos del Derecho interno, la materia del conflicto reviste carácter laboral. En este asunto, **la Corte no pudo aplicar el Protocolo de San Salvador**, porque al tiempo en que se produjeron los hechos, el Estado aún no había ratificado ese instrumento; [...] La Corte examinó la libertad de asociación precisamente en relación con la libertad sindical, y para ello invocó consideraciones provenientes de los instrumentos de la OIT y de las resoluciones de esta organización. Tras el artículo 16 de la Convención Americana, aplicado por la Corte, se hallaban los elementos que suministra, con mayor amplitud y detalle, el **artículo 8 del Protocolo, que sería aplicable, hoy día** [*Este escrito de García Ramírez fue publicado en el año 2004*] si los hechos se hubiesen producido en una fecha posterior a aquélla en la que efectivamente ocurrieron”.<sup>13</sup> [*Subrayados nuestros*]

#### VIII. Consideraciones finales:

1. Luego de este breve y objetivo recorrido constitucional, doctrinal y jurisprudencial respecto del tema: **“Derecho a huelga en el sector público”**, nos queda claro que tal derecho, es tan amplio que no cabe la menor duda, que el mismo constituye un derecho fundamental reconocido tanto en el ordenamiento positivo como a nivel supra nacional;
2. A pesar que la propia norma constitucional (*artículo 69*) establece que la ley reglamentará su ejercicio, éste, no puede estar condicionado a la ausencia de tal reglamentación; es decir, basta con que esté reconocido, para que pueda ejercitarse;
3. Las nuevas concepciones y corrientes apuntan, a que un derecho constitucional no puede estar supeditado a la ausencia de una reglamentación, so pretexto de no permitirse su ejercicio;
4. Pero igualmente reconocemos, que urge y es necesario, que el Órgano Ejecutivo, promueva en el menor tiempo posible la reglamentación de una posible ley general de huelga en el sector público, que logre subsanar los vacíos existentes, y que traen consigo una distorsión en cuanto a su aplicabilidad (*el derecho a huelga*);
5. Sabemos que este es un tema delicado, que necesita la debida y pronta atención de las autoridades competentes, de forma tal, que las actuaciones de las máximas autoridades administrativas, al momento de tomar una decisión o emitir un acto que consideren deban aplicar ante la falta de reglamentación que emana de la propia Constitución Política, esté revestido del principio de legalidad, que rige la actuación de todos los funcionarios públicos.
6. Así mismo, dicha reglamentación deberá comprender y desarrollar todo un procedimiento que en la actualidad se hace necesario su creación;
7. Con independencia del sector gubernamental (*los servidores públicos*) que incurriesen en una actividad como ésta (*una huelga*), y de no estar hoy día reglamentada, lo prudente y reflexivo sería, un advenimiento y/o mediación entre las partes, que procure una solución positiva para quienes se hayan podido ver afectados en sus derechos subjetivos;
8. Lo cierto es que, la Constitución Política de la República de Panamá, reconoce el derecho a huelga, y ante la ausencia de una ley que la reglamente, no se puede restringir tal derecho ni impedir su ejercicio, so pretexto de no estar regulado.

---

<sup>13</sup>García Ramírez, Sergio. *Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*. En CEJIL, *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*, 2004.



Señor Procurador, por ser este un tema de ámbito público y de contar así con su aprobación, el mismo podría ser publicado en la página web de la institución, por ser un documento de carácter subjetivo y docente.

Doctor  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

Panamá, 1 de diciembre de 2023.

  
**Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez**  
Jefe de la Secretaría de Consultas  
y Asesoría Jurídica



c.c. **María L. Urriola de Ardila.**  
Secretaria General