

## El derecho al trabajo: evaluación del rendi- miento constitucional de los artículos 64, 66, 74 y 78 de la Constitu- ción Política de la Re- pública de Panamá

*The right to work:  
constitutional eva-  
luation of article 64,  
66, 74 y 78 of the  
Political Constitu-  
tion of the Republic  
of Panama*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.183>

**Ramón H. Benjamín M.\***

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

**Resumen:** Esta investigación analiza los artículos 64, 66, 74 y 78 de la Constitución de 1972 (Título III, capítulo 3°) que establecen el trabajo como derecho y deber, la obligación del Estado de elaborar políticas con efectos en esta materia, el ajuste periódico del salario mínimo, la estabilidad en el trabajo y los principios y fines del derecho del trabajo, contrastándolos con el texto de la Constitución de 1946 para conocer su significado de origen, y con los cambios introducidos en los procesos de reforma constitucional, para conocer el sentido de las modificaciones hasta la actualidad. Luego se analiza el desarrollo del texto constitucional a través de documentos de política pública, leyes y normas de menor jerarquía, junto a algunos indicadores estadísticos sobre la situación del trabajo y materias conexas, para evaluar la realización del derecho constitucional.

**Palabras clave:** constitución, derecho, Panamá, salario, trabajo

**Abstract:** This research analyzes Articles 64, 66, 74, and 78 of the 1972 Constitution (Title III, Chapter 3), which establish work as both a right and a duty, mandate the state to develop policies affecting this area, ensure the periodic adjustment of the minimum wage, and safeguard job stability along with the principles and goals of labor law. These provisions are contrasted with the 1946 Constitution to uncover their original meaning and to trace the modifications introduced through constitutional reforms up to the present. The study further examines the development of these constitutional provisions through public policy documents, legislation, subordinate norms, and statistical indicators on labor conditions to evaluate the realization of this constitutional right.

**Keywords:** Constitution, labor rights, Panama, salary, work

\* Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), del diplomado en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2014), de la especialización y Curso Internacional "Epistemologías del Sur" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2022) y de la maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

## I. Introducción

Los estudios de opinión pública desarrollados por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), entre los años 2019 y 2024, y por el Latinobarómetro, entre los años 2004 y 2023, indican que el contenido del derecho al trabajo podría ser un tema de discusión principal dentro de un proceso de cambio constitucional en Panamá.

La encuesta sobre Reformas Constitucionales compartía entre sus resultados que el 88.2% de la población estaba a favor de cambios totales o parciales al texto constitucional (CIEPS, 2019a, p. 2). Además, que la “defensa de los pobres” era el objetivo prioritario de un cambio constitucional para el 39.9% de las personas entrevistadas, principalmente entre aquellas que reportan menor nivel de ingreso familiar (CIEPS, 2019a, p. 5). Ese objetivo, según el CIEPS, se logra fortaleciendo los derechos y garantías de la población, redefiniendo el Estado desde una visión de derechos humanos, creando y fortaleciendo de instituciones de garantía sobre los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras estrategias (CIEPS, 2019a, p. 6). El estudio de opinión Grandes retos nacionales para el próximo quinquenio (CIEPS, 2024), por su parte, ubica en 89.8% el porcentaje de personas que considera que la Constitución debe ser reformada total o parcialmente (CIEPS, 2024, p. 12).

Otros estudios de opinión realizados por el CIEPS, entre los años 2019 y 2023, identifican de manera constante el desempleo y los bajos salarios entre los principales problemas del país, lo cual guarda relación con otras preocupaciones: el costo de la vida, la pobreza y la desigualdad<sup>1</sup>. Vale señalar

---

<sup>1</sup> “El mayor desafío radica en reducir las desigualdades que afectan especialmente a las mujeres, los afrodescendientes y los pueblos indígenas”, afirma el BM en su “panorama general” sobre Panamá.

que la corrupción se considera como el problema principal en las últimas encuestas (CIEPS, 2019b, p. 19; 2021; p. 15, 2022, p. 6; 2023, p. 17).

Estos datos coinciden con lo aportado a nivel regional por el Latinobarómetro entre los años 1995 y 2023, donde la desocupación y el desempleo han sido identificados entre los cinco problemas más importantes en el país, en cada oleada de encuestas, junto a otros problemas relacionados como la inflación, el aumento de precios, la pobreza y los bajos salarios.

En resumen, varios estudios señalan ámbitos relacionados al trabajo como problemas significativos para la población, de manera sostenida, durante casi tres décadas, lo que permite argumentar la necesidad de su inclusión en la agenda de discusión hacia un cambio constitucional. La investigación busca aportar contenidos a la discusión sobre cambios constitucionales en Panamá, a partir de una evaluación del rendimiento de los artículos 64, 66, 74 y 78 de la Constitución de 1972, desde una perspectiva interna, es decir, sobre la coherencia entre los contenidos y objetivos en el texto constitucional, y la realidad material construida a través del tiempo, a partir de políticas, leyes y prácticas de gobierno.

## **II. Revisión bibliográfica**

La base teórica del trabajo de investigación está formada por textos sobre rendimiento constitucional: *Assessing constitutional performance* (Ginsburg y Huq, 2016) y *Time and constitutional efficacy* (Elkins, Ginsburg y Melton, 2016). La teoría es complementada -y muy importante, contextualizada, puesta sobre el territorio- utilizando un conjunto de trabajos

---

<https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview> (30 de enero de 2023)

realizados por científicos sociales panameños, sobre historia y derecho constitucional, derecho del trabajo, historia de los movimientos sociales y sindicales, y estudios sociológicos sobre el modelo de país y sus efectos económico y sociales.

También han sido utilizados los textos constitucionales de 1946 y 1972, con sus reformas de 1978, 1983, 1994 y 2004, junto a varios desarrollos de la legislación en materia de trabajo: el Código de Trabajo, en su texto de 1947, la versión original de 1971 y la reformada en 1995.

Finalmente, han sido consultados documentos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), la Contraloría General de la República, el Centro Nacional de Competitividad (CNC), y el CIEPS, producidos en el país, y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Institucional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### **III. Metodología**

La evaluación constitucional es mucho más que una comparación entre texto y prácticas observadas en un instante de la historia (Ginsburg y Huq, 2016, p. 10). Implica realizar un esfuerzo dirigido a conocer lo que se pretendía establecer como norma de convivencia superior en el momento de origen, en respuesta a determinada situación precedente, a considerar las particularidades de la disposición constitucional, los contextos existentes durante su vigencia, el sentido de los desarrollos institucionales y legales, y los efectos de todo lo anterior sobre las condiciones de vida de las personas, que es lo que al final importa, para verificar la realización de

lo que dispone la Constitución, y en caso de no realización, identificar los obstáculos y los posibles caminos de solución.

El proceso de evaluación inicia con la construcción de una cronología general de hechos de relevancia constitucional que incluye la expedición y las reformas a la Constitución, la legislación que la desarrolla y los principales eventos sociales, políticos o económicos ocurridos entre 1972 y el momento actual.

Luego son revisados los artículos correspondientes a una materia específica dentro del texto vigente (2004) para identificar derechos, obligaciones y prohibiciones concretas. Esto es comparado con el texto original (1972) y los textos reformados, anteriores al vigente (1978, 1983, 1994), para observar cambios en la redacción a través del tiempo. Esta fase de comparación incluye el contraste con la Constitución de 1946, para conocer la intención inicial en la versión original del texto constitucional vigente.

Luego, se buscan y analizan los principales desarrollos legislativos a través del tiempo, otras investigaciones que se han ocupado de la materia e indicadores, para evidenciar la realización o no del contenido constitucional, desde una perspectiva interna, es decir, la realización de aquellos “pasos específicos u objetivos de política articulados explícitamente en el texto constitucional” (Ginsburg y Huq, 2016, p. 12).

En este caso, la materia de evaluación del rendimiento constitucional es el trabajo, específicamente el artículo 64 de la Constitución, relacionado al trabajo como derecho individual y la obligación del Estado de elaborar políticas económicas cuyos objetivos incluyan el pleno empleo y condiciones de existencia decorosa para los trabajadores; el artículo 66, sobre

ajuste periódico del salario mínimo; el artículo 74, sobre estabilidad en el trabajo; y el artículo 78, sobre los principios y fines que orientan el derecho del trabajo.

Es necesario aclarar que este documento forma parte del proceso de evaluación, más amplio, del trabajo en la Constitución, es decir, el Título III, capítulo 3º, y que el enfoque en algunos de sus artículos responde a la propia redacción constitucional, al método y los tiempos de trabajo, no a una afirmación de mayor importancia de una parte de las disposiciones en la materia sobre otras. Por el contrario, es fundamental reconocer la integralidad y la interdependencia entre los elementos del derecho al trabajo reconocidos en el conjunto del texto constitucional.

#### **IV. El tiempo y la evaluación del rendimiento constitucional**

El tiempo, según Elkins, Ginsburg y Melton (2016, pp. 236-238), es un factor de primera importancia al evaluar la situación de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos constitucionalmente, en tanto los objetivos que declaran estos contenidos no pueden ser realizados mediante la creación de una institución, la producción de una ley o la adecuación de unos procedimientos. Al reflejar aspiraciones colectivas enfrentadas a condiciones estructurales, requieren una inversión significativa de recursos, condiciones de contexto favorables y mayor tiempo para su realización.

Esta importancia tampoco significa que el solo paso del tiempo conduzca necesariamente a la realización del derecho. Insertas en la dinámica de las sociedades, algunas disposiciones pueden “madurar” y presentar una menor brecha entre texto y realidad, mientras otras pueden “decaer” y

generar una brecha mayor, en función de condiciones políticas, institucionales, legales, económicas, culturales y/o ambientales.

Es decir, la comparación directa en tiempo presente entre texto y realidad en el momento de evaluación “es un indicador pobre de la eficacia constitucional, porque las brechas no indican cuándo y cómo una Constitución marca la diferencia” (Elkins, Ginsburg y Melton, 2016, p. 238), ni siquiera tomando en consideración el tiempo transcurrido entre el surgimiento de la norma constitucional y la actualidad.

En otras palabras, ya que la existencia de la norma no es causa suficiente para la realización del derecho, ni una sola variable puede fijar una relación de causalidad, “parece útil considerar si hay tendencias generales en la eficacia a lo largo del tiempo” (Elkins, Ginsburg y Melton, 2016, p. 233) e incorporar en el análisis un número plural de variables con capacidad de explicar parcialmente la realidad.

Estas variables se desarrollan en el tiempo y están ubicadas en el espacio, que también es un factor para considerar en la evaluación constitucional, en tanto no hay explicaciones universales, preexistentes a una historia que avanza en un sentido predeterminado, sino que todo método “debe ser lo suficientemente sensible al contexto político, social y geopolítico” (Ginsburg y Huq, 2016, p. 5-6).

Por ejemplo, los autores, apoyados en investigaciones previas (Davenport, 1996; Camp Keith, 2012; Melton, 2014) apuntan hacia la justiciabilidad, la historia política, la conflictividad social y el desempeño económico, como condicionantes para la realización de derechos reconocidos constitucionalmente; concluyen que “la variable más sustancialmente significativa es la

independencia judicial” (Elkins, Ginsburg y Melton, 2016, p. 258). Esto desplaza la pregunta, desde la importancia de la Constitución y la brecha entre texto y realidad en el tiempo presente, hacia las condiciones que en el tiempo y el espacio hacen viable la transformación del texto en una realidad material.

Conocer el significado del trabajo en la Constitución de 1972 requiere, en un primer momento, contextualizar sus disposiciones frente a los procesos sociales relacionados a los textos de la Constitución de 1946, el Código de Trabajo de 1947 y el Código de Trabajo de 1971.

El texto constitucional de 1946, calificado como “uno de los hitos más significativos en la historia del constitucionalismo panameño” (Giannareas y Rodríguez, 2017, p. 791) en materia de derechos sociales, “eleva a rango constitucional algunos derechos básicos laborales como la sindicación y la huelga, la protección de la maternidad” (Ayala, 2010, p. 2). Ordenó la legislación sobre el trabajo, aunque produjo un Código “abiertamente propatronal, junto con la interpretación que se hizo de sus normas y la actitud antiobrera de las autoridades de trabajo” (Turner, 2009, p. 6). Y en general, “un sistema de relaciones laborales en el cual los trabajadores y sus asociaciones naturales, los sindicatos, participan de manera poco efectiva en la dinámica laboral y contractual” (Rodríguez, 2005, p. 233).

Turner amplía un poco sobre el Código de 1947:

Sancionaba un sistema de libre despido patronal, no regulaba un alto número de contratos especiales ni la contratación colectiva, exigía la declaratoria previa de legalidad de la huelga y tal cantidad de prerrequisitos que solo dos huelgas legales se dieron bajo el amparo de este cuerpo legal. (Turner, 2009, p. 7)

Frente a lo anterior, entre 1968 y 1972, es creado el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (1970), es aprobado el Código de Trabajo (1971) “que indiscutiblemente amplió los derechos de la clase trabajadora y el umbral de protección en los conflictos con el capital” (Giannareas y Rodríguez, 2017, p. 799); y surge la Constitución de 1972, que regula el trabajo en el Capítulo 3° del Título III, sobre Derechos y deberes individuales y sociales, entre los artículos 64 y 79, sin cambios significativos en las reformas realizadas en 1978, 1983, 1994 y 2004.

¿Cuáles son las diferencias, en lo relativo al trabajo, entre los textos constitucionales de 1946 y 1972?

1. La obligación estatal pasa de emplear, directamente, recursos a su alcance para proporcionar ocupación a quien carezca de ella, a elaborar políticas económicas dirigidas a promover el pleno empleo y asegurar condiciones necesarias a una existencia decorosa, sin limitar estas condiciones al plano económico.
2. Introduce la posibilidad de participación de los trabajadores(as) en las utilidades de las empresas, según las condiciones económicas del país, previa ley que así lo determine. De la misma forma, introduce la posibilidad del descanso semanal remunerado.
3. El ajuste del salario mínimo incorpora como finalidad, cubrir las necesidades normales de la familia del trabajador(a), además de mejorar su nivel de vida, en términos individuales.
4. El principio de no discriminación en el salario añade a sexo y nacionalidad, los criterios de edad, raza, clase social e ideas políticas o religiosas.
5. Amplía la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, incluyendo la prohibición de despido durante el año posterior

al parto, salvo en casos especiales previstos en la ley, que además debe reglamentar las condiciones especiales de trabajo de la mujer embarazada.

6. La prohibición de contratación de extranjeros es ampliada, de braceros a trabajadores “que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional”, y la obligación de regular mediante ley la contratación de personal directivo, técnico y profesional extranjero en servicios públicos y privados, asegurando derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional, pasa a referirse específicamente a estos sectores, en lugar de la inmigración en general.
7. En lugar del derecho del trabajador(a) a ser indemnizado posterior al despido sin justa causa o incumpliendo las formalidades legales, es prohibido el despido injustificado, ordena que la ley defina las excepciones especiales, además de las causas justas de despido y la indemnización correspondiente.
8. La enseñanza profesional, gratuita, a cargo del Estado o la empresa privada, es incorporada, frente a la redacción anterior, que señalaba el “deber” de las “empresas industriales” de crear “escuelas de aprendices” para “promover la educación obrera” entre los hijos de sus trabajadores(as).
9. Se establece la capacitación sindical por parte de organizaciones sindicales o el Estado.
10. Al principio de justicia social, base de las relaciones entre capital y trabajo, se añade el principio de protección especial del Estado en beneficio de los trabajadores(as).
11. Es introducido el principio de derechos y garantías mínimos y no excluyentes en beneficio de los trabajadores(as).

Señala Bilchitz que “un contexto particular conduce a un énfasis en ciertos principios [y derechos] que tienen una resonancia particular a lo interno de cada sociedad” (2013, p. 44), y en efecto, los acontecimientos entre 1946 y 1972 configuran un contexto político local, regional y mundial, reflejado en la ampliación de derechos sociales en el texto constitucional, como señalan Giannareas y Rodríguez “su enfoque es principalmente la ampliación de aspectos sociales tutelados por el Estado, y como contrapartida, la creación o fortalecimiento de una institucionalidad social” (2017, p. 803), incluyendo el derecho al trabajo, desde una visión de los trabajadores(as) como sujetos colectivos, y de la responsabilidad del Estado en la organización de la economía, mediante “fórmulas que consagran el deber del Estado de brindar prestaciones de diverso tipo, pero no establecen como punto de partida la existencia de un derecho subjetivo” (Sánchez, 2013, p. 72).

Desde luego, el contexto ideológico y geopolítico, la situación económica, el régimen político, la legislación laboral, la relación capital-trabajo, todo, es muy diferente entre los inicios de la década de los setenta del siglo pasado y la actualidad, en el mundo, en la región y en el país.

Hay que recordar, además, que aparte de los objetivos que declara tener la Constitución Política en lo relativo al trabajo, el texto de 1972 persigue legitimar el régimen político surgido del golpe de estado de 1968, y que, junto a normas como el Código de Trabajo de 1971, ayuda a construir una base social de apoyo.

La reconfiguración de contextos en todos los niveles, global, regional y local, producto de los cambios en las correlaciones de fuerza entre capital y trabajo, han sido recogidas localmente en los desarrollos legislativos; los

que a su vez producen resultados concretos sobre la vida de las personas, reflejados en indicadores económicos y sociales, y en las percepciones sobre las condiciones de vida.

Sin embargo, las disposiciones constitucionales sobre el trabajo no han tenido cambios significativos entre el texto original y el vigente, por lo que albergan la paradoja de sustentar, por un lado, la legislación laboral producida entre 1969 y 1972, que incluye “un código moderno que fortalece la figura, tanto de los sindicatos, como del derecho de negociación colectiva (que) auspició y promovió la afiliación y organización de los trabajadores” (Rodríguez, 2005, p. 235), legislación acompañada de la ratificación de 53 convenios de la OIT entre 1972 y 1981, produciendo “una etapa de crecimiento inusitado del movimiento sindical” (Ayala, 2010, p. 3); y por el otro, también sustentar las reformas posteriores, rechazadas por las organizaciones de trabajadores(as), impulsadas desde visiones que defienden un peso del Estado en la economía, no necesariamente menor como sostiene el discurso dominante convertido en sentido común, sino desde otro papel, contrario a la visión de las normas del período 1969-1972.

Según Rodríguez:

De 1983 a 1991, en medio de la fase de debilitamiento del derecho laboral y relajamiento de la libertad sindical, las organizaciones sindicales pasaron de 247 a 117. Desaparecen 130 organizaciones sindicales y se reduce la afiliación sindical de 106,296 afiliados en 1983 a 77,527 afiliados en 1991. Todo un cambio en la dinámica interna del sindicalismo panameño. (Rodríguez, 2005, p. 236)

El hecho es que luego de las primeras reformas que flexibilizaron el Código de Trabajo, en la década del setenta, poco después de su aprobación, y sobre todo en el momento inicial de los programas de ajuste estructural, a partir de 1981, “el movimiento sindical inicia una ola de protestas contra dichas reformas y por reclamos postergados tanto en materia económica, como de libertades ciudadanas” (Ayala, 2008, p. 53).

Estos cambios en la legislación sobre el trabajo, que encuentran un momento de particular relevancia en la Ley 44 de 1995, “por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales”, son la concreción de diferencias de contexto político, entre el momento de origen del texto constitucional y la última década del siglo XX, a nivel global, y su expresión local, entre la posinvasión y la reversión del Canal de Panamá.

Sostiene Rodríguez que el proceso de entrada del país al sistema de “libre mercado” durante la posinvasión estuvo condicionado a “la reducción de los factores políticos que impedían la realización natural de las leyes del mercado...y fortalecían contrariamente la libertad sindical, en desmedro de la libertad de empresa y realización del capital” (2005, p. 261), lo que incluye las reformas a la legislación del trabajo.

Por su parte, según Castillo:

Panamá acogió el modelo neoliberal sin muchas reservas y tensiones, dado el carácter estructural rentista de la élite empresarial dominante, más que las que implicó la ruptura con el modelo de Estado social o estado de bienestar impulsado durante la década de 1970. (Castillo, 2021, p. 62)

Esta investigación prioriza el análisis de algunos artículos que incluyen aspectos principales de la legislación sobre el trabajo: el derecho individual al trabajo, la política económica del Estado con relación al trabajo, los principios que orientan la legislación que regula la relación entre capital y trabajo, la estabilidad en el empleo, y el salario mínimo, sus fines y la periodicidad de sus ajustes.

Sin embargo, es fundamental reiterar la indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los elementos que componen el derecho al trabajo, que el análisis de cada componente por separado responde a la propia redacción constitucional, y que la desatención, por ahora, hacia otros contenidos no priorizados, no significa una valoración secundaria de los contenidos constitucionales no analizados.

Siguiendo los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en su Opinión Consultiva OC 27/21, “sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género”; componentes como la sindicación, negociación y la huelga, son fundamentales para permitir la defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, “relacionados con los derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias” (párrafo 124); y que esto último comprende “una concepción amplia del trabajo, como posibilidad para la realización de la vocación de las personas y de asegurarse un nivel de vida en lo individual y lo familiar” (párrafo 125). Es decir, lo individual no se entiende sin lo colectivo, y viceversa, siempre por encima de los mínimos imprescindibles para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Finalmente, siguiendo las palabras de Ginsburg y Huq (2016, p. 14), ya mencionadas al inicio de esta sección, también hay que señalar que, aparte

del contenido explícito de los artículos sobre cada tema, la evaluación es orientada por los principios incluidos en el texto constitucional, pues aunque “abstractos en su naturaleza y, por lo tanto, necesariamente dependientes de una diversidad de corrientes sociales y dinámicas institucionales”, tienen importancia en tanto “reflejan esperanzas y aspiraciones compartidas por los ciudadanos”, y deben ser considerados en la evaluación para evitar que la tarea sea realizada en “términos puramente tecnocráticos, enfocándose con corto alcance, en la creación y operación institucional”.

En consecuencia, los principios contenidos en el preámbulo de la Constitución<sup>2</sup>, “repositorio de los ideales enmarcados en una Constitución” (Bilchitz, 2013, p. 45), el cual desde 1994 dejó de “consagrar los principios sociales, políticos, económicos y morales inspiradores de la Revolución panameña”, para incluir entre sus “fines supremos... exaltar la dignidad humana, promover la justicia social y el bienestar general”, además de los principios de justicia social y protección especial en beneficio de los trabajadores(as), y progresividad, incluidos en los artículos 78 y 79, respectivamente, dentro del capítulo 3°, sobre el trabajo, son orientadores de la evaluación.

## **V. Evaluación del rendimiento constitucional de los artículos 64, 66, 74 y 78 de la Constitución Política de la República de Panamá**

*El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas enca-*

---

<sup>2</sup> Respecto al preámbulo, Sánchez (2013, p. 68) señala que “incluye más que la introducción de la exaltación de la dignidad humana como fin de la Constitución Política, e incluye el fin de promover la justicia social y el bienestar general”, lo que ofrece un potencial para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, destacando el valor normativo que la Corte Suprema de Justicia le ha dado al preámbulo en tiempo recientes.

*minadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.*

Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 64.

El actual artículo 64 de la Constitución, sin modificaciones en su contenido desde el texto de 1972, introduce el trabajo, enunciado como derecho y deber individual, condicionado por la locución “por lo tanto”, que señala la forma de realización del derecho, constituida en la obligación del Estado de elaborar políticas económicas, dirigidas hacia dos fines: la promoción del pleno empleo y asegurar a todo trabajador(a) las condiciones necesarias para una existencia decorosa.

El individuo al que refiere el artículo incluiría, en principio, toda persona que habite en el territorio del Estado; sin embargo, el artículo 70 de la Constitución, no modificado desde el texto original, prohíbe el trabajo a menores de catorce años; el trabajo nocturno a menores de dieciséis años salvo excepciones que se establezcan por medio de ley; el trabajo de menores de catorce años como “sirvientes domésticos”, y el trabajo de menores y mujeres en ocupaciones insalubres, definidas como aquellas:

Que se realicen en instalaciones o industrias que por su naturaleza puedan crear condiciones capaces de provocar o de dañar la salud de los trabajadores debido a los materiales empleados, elaborados o desprendidos, o a los residuos sólidos, líquidos o gaseosos. (Código de Trabajo, artículo 288)

Hay que señalar que las restricciones a nivel constitucional ya estaban presentes en el texto de 1946.

Con relación al trabajo de personas menores de dieciocho años, el Código de Trabajo, desde su versión de 1971 y hasta la fecha, introduce un conjunto de limitaciones al “trabajo de menores”, sea por edad (artículo 117, numeral 1), por no haber “completado la instrucción primaria” en caso de menores de hasta quince años (artículo 117, numeral 2), por tipo o condiciones de trabajo (artículo 118).

En el sentido de autorizaciones, el artículo 118 establece una excepción a la participación de menores en trabajos de naturaleza o en condiciones peligrosas, definidos como aquellos que “se realicen en las instalaciones o industrias que dañan o puedan dañar de modo inmediato y grave la vida de los trabajadores” (artículo 288), cuando estos sean realizados en “escuelas vocacionales, a condición de que dicho trabajo sea aprobado y vigilado por las autoridades competentes”.

También el artículo 119 autoriza el trabajo de individuos entre los 12 y 15 años en explotaciones agropecuarias, “solamente en trabajos livianos y fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar”, mientras que el artículo 123 permite el trabajo a individuos “con más de doce años en calidad de empleado doméstico, en trabajos livianos, previa autorización” del MITRADEL, y con la misma limitación del artículo 119 respecto al horario de enseñanza”. La parte final del artículo 123 establece la obligación del empleador de un menor de edad escolar, de “enviarlo a un establecimiento de enseñanza por lo menos, hasta completar la escuela primaria”.

Es necesario señalar, con relación a este grupo etario, el objetivo de erradicar el trabajo infantil no supone toda tarea realizada por niños, sino aquel trabajo “que priva a los niños de su niñez, su potencial y su

dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico”, es decir, el trabajo “peligroso o perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño, y/o interfiere con su escolarización” (OIT, 2023).

Al respecto, el mismo organismo señala que:

De los países del mundo que en el siglo XXI tienen todavía trabajo infantil, Panamá podría ser el primero en erradicarlo. Según los últimos datos de la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI), de 2016, en el país centroamericano 3.855 niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años (el 2,5 por ciento de la población de esa edad) están en condición de trabajo infantil. (OIT, 2022)

La creación de leyes para promover el trabajo de jóvenes, al igual que personas con discapacidad y personas con enfermedades, vistas en detalle más adelante, pueden ser consideradas como indicios de problemas en la realización del derecho al trabajo de estos grupos de personas.

Con relación al trabajo de mujeres, el artículo 70 de la Constitución prohíbe, al igual que lo hacía el texto constitucional de 1946, el trabajo “de las mujeres en ocupaciones insalubres”, prohibición reiterada en el Código de Trabajo, sujeto a la determinación de esta cualidad por el Ministerio de Trabajo (artículo 104, numeral 2).

El numeral 1 del artículo 104 prohibía el trabajo de mujeres en “subterráneos, minas, subsuelo, canteras y actividades manuales de construcción civil”; sin embargo, esto último fue declarado inconstitucional por sentencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), del 29 de abril de

1994, que declaró este numeral y la parte del segundo numeral que hacía referencia a actividades “peligrosas”, violatorios de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, sobre prohibición de la discriminación y privilegios, y el principio de igualdad ante la ley, al razonar que “dicha protección, que vulnera el principio fundamental de la igualdad, conculca a su vez el derecho personalísimo o la libertad de la mujer de elegir el trabajo u ocupación que tenga a bien”. Persiste, además, el problema del no reconocimiento de los trabajos de cuidado, mayormente realizados por mujeres, como trabajo.

Finalmente, en relación con el trabajo de extranjeros, el artículo 73 de la Constitución, también sin modificaciones desde su primera redacción, “prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional”, presente en el texto constitucional de 1946, aunque bajo el término “braceros” y “obrero nacional”. Adicionalmente, ordena “regular la contratación de gerentes, directores administrativos y ejecutivos, técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados, asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional”.

Este tema en el Código de Trabajo es tratado en el capítulo sobre Protección del trabajo de nacionales, que fija porcentajes mínimos de trabajadores(as) nacionales, extranjeros con cónyuge nacional o diez años de residencia, y porcentajes máximos de personal extranjeros en trabajos especializados o técnicos (artículo 17), aunque autoriza un porcentaje mayor “por tiempo definido, previa recomendación del ministerio relacionado con la actividad y aprobación de la autoridad de trabajo”, y exceptúa de los porcentajes establecidos a “los trabajadores de confianza de empresas que

en la República se dediquen exclusivamente a mantener oficinas con el fin de dirigir transacciones que se perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior, previa autorización de las autoridades de trabajo”.

Respecto a los extranjeros que necesitan trabajar, la realización de su derecho se debate entre la precariedad y la informalidad que afecta al conjunto de las personas trabajadoras, y la explotación de su condición particular por parte de algunos empleadores para reducir pagos y evadir prestaciones. Esta práctica, especialmente fortalecida mediante el trabajo a través de plataformas digitales, desmejora las condiciones del trabajador(a) nacional. Además, el derecho al trabajo de los extranjeros está limitado por una amplia lista de profesiones reservadas para panameños, táctica que puede ser útil en términos gremiales para proteger un sector, al menos temporalmente, pero que acarrea el costo de desvincular al sector de la realidad social en que vive y contribuir al deterioro de las condiciones de trabajo en el conjunto de la sociedad.

Sobre el texto del artículo 64 de la Constitución, es importante recordar que la obligación del Estado de elaborar políticas reemplaza la disposición de emplear los recursos al alcance del Estado para proporcionar ocupación a quien no la tenga, recogida en el artículo 63 del texto constitucional de 1946.

En una especie de punto medio entre las constituciones de 1946 y 1972, correspondiente a su ubicación en el tiempo, el artículo 1 del Código de Trabajo en su redacción original de 1971 ordenaba la intervención del Estado “para que se proporcione ocupación remunerada a todo el que carezca de ella, y se asegure a todo trabajador las condiciones económicas necesarias para una existencia decorosa”, aunque sin referencia al uso directo de recursos de Estado, en el sentido más estricto de la palabra.

Por supuesto, esto permitiría una discusión sobre el significado de términos como “intervenir” desde el Estado, y los “recursos” disponibles para el cumplimiento de sus fines fijados constitucionalmente. Sin embargo, parece evidente la transición desde un sentido directo (empleo de recursos) hacia uno indirecto (intervención a través de políticas) entre las tres normas.

Subrogada la normativa original mediante Ley 44 de 1995, “por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales”, el texto del Código de Trabajo vigente ordena que “el Estado intervendrá para promover el pleno empleo (y) crear las condiciones necesarias que aseguren a todo trabajador una existencia decorosa”.

En principio, un cambio en el papel del Estado con relación al mundo del trabajo, en correspondencia con un cambio en su papel en la economía, aunque la modificación más sustancial se encuentra en añadido al artículo, relacionado ya no al artículo 64 de la Constitución, sino al artículo 78 de la misma, vigente sin modificaciones respecto a la versión original de 1972:

*La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.*

Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 78.

En el texto original, el artículo 1 del Código de Trabajo, declaraba que la legislación del trabajo “regula las relaciones entre el capital y el trabajo, fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores”, y finalizaba con el extracto antes compartido. En el texto modificado de 1995, declara que “regula las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre

la base de la justicia social concretada en la Constitución<sup>3</sup>... fijando la protección estatal en beneficio de los trabajadores”. Es decir, introduce el concepto de justicia social en los términos incluidos en la Constitución y elimina el carácter especial de la protección estatal<sup>4</sup>.

Y al final, en una especie de retorno al artículo 76 de la Constitución de 1946 que indicaba que la ley regulaba las relaciones entre capital y trabajo sobre una base de justicia social “de modo que, sin perjudicar a ninguna de las partes, se garanticen al trabajador las condiciones necesarias para una vida normal y al capital una compensación equitativa de su inversión”, el artículo 1 del Código de Trabajo incluye, entre los objetivos de la intervención estatal, además del pleno empleo y las condiciones necesarias para una existencia decorosa, el objetivo de “procurar al capital una compensación equitativa por su inversión, en el marco de un clima armonioso de las relaciones laborales que permita el crecimiento permanente de la productividad”.

Eliminar el carácter especial de la protección estatal de los trabajadores(as) pone a ambas partes, en el contexto de su relación, en un supuesto de igualdad de condiciones asumido por el Estado. Desde ese posicionamiento, se justificaría la adición del objetivo de compensación equitativa al capital, a los objetivos de pleno empleo y existencia decorosa.

---

<sup>3</sup> El término “justicia social” aparece en cuatro ocasiones en el texto constitucional: en el preámbulo, luego del verbo “promover”, contrastable con los verbos “garantizar” y “asegurar” que acompañan los fines de “libertad”, el primero, y “democracia” y “estabilidad institucional”, el segundo; en el artículo 78, como base de las relaciones entre capital y trabajo; en el artículo 91, como principio de la educación; y en el artículo 284, como justificación a la intervención del Estado en empresas.

<sup>4</sup> En relación con el principio de protección, la CoLDH, en su OC 27/21 ha recordado que “la normativa tutelar de los trabajadores y las trabajadoras... se fundamenta en una relación desigual entre ambas partes y que, por tanto, protege al trabajador o trabajadora como la parte más vulnerable” (párrafo 124).

Esto nos ubica frente a una pregunta básica del derecho del trabajo: ¿es posible caracterizar las relaciones en el trabajo, como una entre partes iguales, en la que ambas requieren, por lo tanto, igual protección del Estado? Luego, si se asume que la respuesta es afirmativa, tal como se deduce del texto producto de la reforma laboral, ¿qué significaría compensación equitativa al capital?

Si se toma como referencia el significado común de los términos, compensar refiere a igualar en sentido opuesto el efecto de una cosa con otra, ofrecer un beneficio como resarcimiento por un perjuicio, beneficio que debe ser suficiente para considerar un esfuerzo como bien empleado. Por su lado, equidad refiere a igualdad de ánimo, disposición a dar lo que se merece, justicia natural, en oposición a la letra de la ley positiva.

El argumento sería que el capital, al invertir, realiza una especie de sacrificio, algo que le puede significar un perjuicio o daño, y que por lo tanto el Estado debe procurar compensarle, ofrecerle un beneficio, suficiente, para que el esfuerzo de asumir el riesgo se considere bien empleado y retribuido. En resumen, contrario al discurso económico dominante, el capital no asume libre y voluntariamente un riesgo en el mercado con la finalidad de obtener ganancia, sino que el Estado asume la obligación de “procurar” la ganancia como “compensación equitativa” al capital. Pero al hacerlo, suspende la esencia del derecho del trabajo y el sentido del texto constitucional.

Rodríguez argumenta que las modificaciones del artículo 1 del Código de Trabajo distorsionan el principio de protección estatal en beneficio de los trabajadores(as) “al asumir la existencia de relaciones iguales y homogéneas” y condicionar “los derechos de los trabajadores a la flexi-

bilidad de las relaciones laborales” (2005, p. 264). En cualquier caso, en el marco del conjunto de la normativa interna vigente, el texto de la ley laboral, modificada en 1995, añade un contenido extraño a la esencia del texto constitucional que desarrolla, los artículos 64 y 78, que refiere principalmente al trabajo y a los trabajadores(as).

En cuanto a la obligación estatal de elaborar políticas, incluidas en el artículo 64 de la Constitución, el artículo 21 del Código de Trabajo, sin cambios desde su versión original, recoge el deber del Estado de desarrollar una política nacional de empleo, “procurando la conservación de empleos y creando fuentes de trabajo”, y un servicio de empleo, como dependencia del ministerio, para la colocación de trabajadores(as); servicio que también estaría encargado del desarrollo de “investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo”, según el numeral 3 del artículo 23 de la ley laboral.

Al momento de escribir este trabajo, la sección de transparencia del sitio web del MITRADEL ofrecía un documento de política institucional para el período 2019-2024, titulado “Lineamientos de Políticas Institucional” (sic), con siete páginas de contenido, las cuales reúnen ocho lineamientos de política que emanan “tanto del marco jurídico que sustenta el MITRADEL, como de la Plataforma de Gobierno reflejada en discursos y pronunciamientos del presidente de la República”.

Las ocho políticas incluidas, en orden de presentación, son: armonización de las relaciones laborales, capacitación y promoción de empleo, control de migraciones laborales, educación laboral, fomento de la productividad, salarios, modernización y desarrollo institucional y capacitación técnica internacional.

Además, en la sección de documentos del sitio web del MEF, se encuentran los documentos correspondientes a los quinquenios 2011-2014, 2015-2019 y 2020-2024, elaborados en cumplimiento del artículo 16 de la Ley 34 de 2008, que ordena al Órgano Ejecutivo adoptar estos documentos “enmarcados dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral”, los cuales incluyen una estrategia económica y social, una programación financiera y un plan de inversiones a 5 años, como criterios para la canalización y priorización del gasto público, estructurados a partir de la identificación de sectores de la economía como “motores del crecimiento económico”, incorporando elementos relacionados al trabajo en los diagnósticos y objetivos.

Es decir, por lo menos a nivel formal, existen los documentos de política económica que ordena el artículo 64 de la Constitución como obligación del Estado. Estos incluyen, entre sus objetivos declarados, la promoción de empleo y la mejora de las condiciones de vida, aunque condicionados al rendimiento del capital, en el mismo sentido de la reforma introducida en 1995 al artículo 1 del Código de Trabajo.

El argumento que se desprende de la norma y los documentos de política es que un crecimiento permanente de la productividad, en el marco de un clima armonioso de relaciones laborales, deriva en pleno empleo y condiciones de existencia decorosa para los trabajadores(as), y una “compensación equitativa” al capital, por lo que corresponde hacer un recorrido por algunos indicadores al respecto.

Según el CNC “durante la década del ochenta la productividad presenta un comportamiento más estable y marcado” en comparación con un

“comportamiento muy volátil” (2011, p. 2) en las dos décadas anteriores; mientras que a partir de la década del noventa se observan “crecimientos considerables producto de la recuperación en las entradas de capitales que habían salido del país producto de la crisis” y “a partir del 2004... se presenta un incremento sostenido de la productividad”, lo que conduce a concluir que “durante los últimos años se ha observado una mejora consistente en los indicadores internacionales de competitividad y productividad del país”, lo que “confirma que las medidas y políticas que se han implementado han sido exitosas al lograr un mejor clima de negocios” (2011, p. 3).

Respecto al período más reciente, el Ministerio de Economía y Finanzas comparte que “la productividad laboral en Panamá, medida por la relación entre el valor del Producto Interno Bruto, a precios constantes, y la población económicamente activa ocupada, creció 42.3% de 2007 a 2017..., a una tasa de crecimiento promedio de 3.6% anual”, período durante el cual “en el crecimiento económico alcanzado en el país la productividad laboral de la población ha constituido uno de los factores determinantes” (Guerra, 2020, p. 1).

Según el BM, entre 1984 y 2019, los indicadores del Producto Interno Bruto (PIB) han seguido una tendencia ascendente, excepto dos años previos al cambio de régimen político en 1989, y la caída en el año 2020, en el contexto de la pandemia por el COVID-19.

Un comportamiento similar presenta el indicador en términos per cápita durante el mismo período, excepto cinco años. El desempeño es caracterizado como “uno de los resultados de crecimiento más sólidos en América Latina y el Caribe antes de la crisis del COVID-19”, según el BM (2021).

Este diagnóstico es reconocido en los tres planes estratégicos de gobierno de los últimos períodos de gobierno: “en los últimos años, Panamá ha experimentado una gran expansión económica con fuerte crecimiento del Producto Interno Bruto... Además, mientras experimentaba algunos de los efectos de la recesión mundial, Panamá se desempeñó mejor que otros países de la región” (2010-2014). “Durante la última década, el crecimiento económico de Panamá ha estado entre los mayores a nivel mundial”, por encima del nivel regional y cercano al “comportamiento superlativo de China” (2015-2019). “A partir de 1989, la economía mantuvo uno de los mejores desempeños económicos globales, alcanzando el crecimiento del Producto Interno Bruto alrededor del 6% anual en promedio” (2020-2024).

Por otra parte, el FMI proyectaba a partir del 2021 una recuperación de la actividad económica: “se espera que el Producto Interno Bruto crezca en un 12% (y) que el crecimiento se estabilice en el mediano plazo” (FMI, 2021).

Luego del escenario positivo observado en términos generales, de acuerdo con los criterios del discurso económico dominante, presente en la reforma laboral de 1995, el segundo punto a analizar, siguiendo la lógica del texto constitucional y la ley laboral vigentes, es la situación del empleo y, relacionado a este, las condiciones necesarias para una existencia decorosa.

Según el BM, con datos de la OIT, el desempleo, porcentaje de la fuerza laboral que se encuentra sin empleo, pero disponible y en busca de trabajo, presenta un comportamiento menos estable que los anteriores indicadores: aumenta o disminuye entre 10-17% a finales del siglo XX, con una pronunciada disminución entre los años 2002 y 2013 hasta llegar cerca del 2%, para volver a aumentar progresivamente hasta el

año 2019, cuando se aproxima al 5%, para luego dispararse hasta el 18% en el año 2020.

Las mismas fuentes indican que estos porcentajes son constantemente superiores entre la población joven<sup>5</sup>, sobre el 6% en su mejor momento, entre los años 2011 y 2013, cerca del 13% en el año 2019 y hasta el 40% en el 2020, en general, y casi 52%, entre las mujeres.

Como señalaba Rodríguez respecto al período 1996-2007, “el aumento del PIB se tradujo en una reducción de la tasa de desempleo. No obstante, el comportamiento esa reducción a través del periodo ha sido variable y poco homogéneo” (2011, pp. 86-87). Por otra parte, más allá del problema del desempleo, los porcentajes de empleo vulnerable dentro de la población empleada, entre los años 1991 y 2019, son prácticamente idénticos, alrededor del 34-37%, con su nivel más bajo, por encima del 27%, en el año 2008.

Entre las mujeres, el empleo vulnerable presenta una tendencia ascendente, por encima del 16% en el año 1991, hasta casi 35% en el año 2019, con su punto más bajo, cerca al 15%, en 1993. Mientras, entre los hombres, el empleo vulnerable tiene su punto más alto en 1991, superior al encima del 42%, sobre el 37% en 2019, con su punto más bajo, cerca del 29% en el año 2008.

Una dinámica similar presenta el porcentaje de independientes, dentro del empleo total. Esta categoría que incluye los trabajadores(as) por cuenta propia, y en menor cantidad, empleadores<sup>6</sup> y miembros de cooperativas

---

<sup>5</sup> Porcentaje de la población entre 15 y 24 años, sin empleo, pero disponible y en busca de trabajo.

<sup>6</sup> Durante el período 1991-2019, los empleadores, como porcentaje del empleo total, no alcanza el 4%. Es decir, menos de uno entre cada 100 independientes.

de producción, supera el 37% en el año 1991, y está por encima del 39% en el año 2019.

Finalmente, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo, el empleo informal como porcentaje del empleo total, durante el período 2005-2020, aumenta de 46.6% a 52.8%, con su punto más bajo, 36.9%, en el año 2011.

En resumen, en un contexto de desempeño económico positivo durante décadas, según el discurso económico dominante incorporado en la política, las políticas públicas y las leyes; la inestabilidad de los indicadores de empleo contrastan con la estabilidad positiva de los indicadores de productividad y PIB, además, el empleo producido es vulnerable e informal, en una proporción considerable, lo que compromete en sentido negativo la realización del texto constitucional, en lo relacionado a la obligación estatal de elaborar políticas económicas que incluyan el pleno empleo entre sus objetivos y el trabajo como derecho individual.

El problema no es directamente en el texto constitucional, sino principalmente en sus desarrollos legislativos, orientados ideológicamente desde un supuesto de igualdad entre las partes de la relación laboral y una visión del Estado como actor obligado a “procurar una compensación equitativa al capital”.

El más visible de estos desarrollos legislativos es la Ley 44 de 1995, que además de introducir el cambio estructural en el derecho del trabajo desde el artículo 1 del Código de Trabajo, ya discutido, permite la prórroga del contrato por obra determinada (artículo 76) y aunque prohíbe el uso del contrato de tiempo definido “con el objeto de cubrir de una manera

temporal un puesto de naturaleza permanente” (artículo 75) y añade la sucesión de contratos “por tiempo definido o para obra determinada, o (cuando) no se ajuste el pacto a la naturaleza del servicio, o si se desprende, por la cantidad y duración total de los contratos, que existe la intención de encubrir una relación indefinida” como casos en los que la relación de trabajo se considera por tiempo indefinido (artículo 77), adiciona un artículo (77-A) que desclasifica 3 casos como sucesión de contratos, excepto “si prosigue por más de 2 años”.

Además, permite al empleador, de manera directa, dar por terminada la relación de trabajo, previo pago de indemnización y recargo, aun en los casos que se ordene el reintegro del trabajador(a) (artículo 219), lo que antes solamente procedía mediante autorización judicial al empleador “según las circunstancias... siempre que se tratase de trabajadores de confianza y trabajadores que por razón de las características desempeñadas, se encuentran en contacto permanente y directo con el empleador, haciéndose imposible o sumamente difícil el desarrollo normal de la relación de trabajo”.

Evidentemente, los efectos de esta disposición sobre el derecho al trabajo, en el plano individual, repercuten en lo colectivo, al convertir en discrecional del empleador los efectos de la resolución del procedimiento judicial, y de esta manera, convierten en ilusorios los efectos de la acción sindical en protección del derecho al trabajo de sus miembros.

Es decir, si la estrategia en la principal coyuntura de reforma laboral (1995) fue defender, incluso mejorar, algunos aspectos de la dimensión colectiva del trabajo, la inestabilidad en la dimensión individual de trabajo termina por extender sus consecuencias a la dimensión colectiva. Así lo explica Rodríguez:

Las reformas laborales del año 1995, aun cuando preservaron la libertad sindical y garantizaron las formas de organización del movimiento sindical, también produjeron las condiciones para el desmejoramiento de las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, al momento que permitían, por vías diversas, modalidades de flexibilidad y movilidad al interior de las relaciones laborales, provocando un proceso larvado de precarización del trabajo, las condiciones de trabajo y las políticas laborales. (Rodríguez, 2011, p. 84)

El impacto de estas reformas se entiende al tomar en consideración, según el mismo autor (2011), que:

Las medidas dirigidas hacia la flexibilización y la precarización laboral afectaron en mayor medida a los trabajadores del sector industrial y el agrícola. Es decir, las reformas laborales afectaron el espacio donde tradicionalmente el movimiento sindical tuvo implantación, experiencias y formas de lucha claramente definida. (Rodríguez, 2011, p. 85)

Esta interacción entre lo individual y lo colectivo produce otro retroceso en la situación en el trabajo hacia mediados del siglo XX, al producir un escenario similar al señalado respecto al Código de Trabajo de 1947, el cual tenía “entre las deficiencias... la ausencia de un régimen de estabilidad laboral” que “en buena medida... limitará la organización de los trabajadores” (Rodríguez, 2005, pp. 233-234).

Es decir, la reforma de 1995, al debilitar el desarrollo del artículo 74 de la Constitución, que ordena que “ningún trabajador podrá ser despedido

sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley... (correspondiendo a esta) señalar las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente”, opera en sentido contrario al significado de origen del Código de Trabajo de 1971 respecto a su antecedente de 1947, y en sentido contrario de la Constitución de 1972 respecto a su antecedente de 1946.

"Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente".

Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 74.

Respecto a la Ley 44 de 1995, varios autores coinciden al valorar que flexibiliza la relación laboral, desde el contrato, la permanencia y el despido, lo que “ha colocado al movimiento sindical en una situación comprometida, porque aun cuando puede ganar en términos legales, pierde en términos reales” (Rodríguez, 2005, p. 268) porque impulsa los contratos de corta duración, amplía las causales de despido, reduce su costo y disminuye la estabilidad laboral (Ayala, 2010, p. 5).

Sin embargo, existen una serie de desarrollos legislativos previos y posteriores a la Ley 44 de 1995, que constituyen la expresión concreta de la política sobre el derecho al trabajo, empezados a producir poco tiempo después de la adopción del Código de Trabajo de 1971 y la Constitución Política de 1972.

La Ley 8 de 1981, “por la cual se deroga la Ley 95 de 1976 y se dictan otras disposiciones”, no solamente mantiene la esencia de la norma que derogaba en lo relativo a la convención colectiva, a ver más adelante,

sino que modificaba el artículo 212 del Código de Trabajo de 1971 para añadir tres excepciones al artículo 211, que impedía poner término a la relación de trabajo por tiempo indefinido sin causa justificada.

Las excepciones se refieren a la pequeña empresa de los sectores agrícola, pecuario, agroindustrial, manufactura, transformación de materia prima para reexportación y en la venta al por menor de mercancías y empresas de servicios, salvo establecimientos financieros, de seguros y bienes raíces, con lo cual “derechos como la estabilidad en el empleo, el reintegro y el despido son condicionados” lo que “debilita las demandas de los trabajadores y con ello las perspectivas de su afiliación sindical”, pues “el sindicato, que antes aparecía como figura privilegiada de protección y defensa del trabajo, pierde poco a poco sus funciones objetivas y subjetivas con relación a las garantías del trabajador” (Rodríguez, 2005, p. 239).

La Ley 1 de 1986, “por la cual se adoptan disposiciones laborales para promover el empleo y la productividad, y se adoptan otras normas”, establece normas especiales que afectan a los trabajadores(as) del campo, negando el carácter de tiempo indefinido al trabajo en dos o más temporadas (artículo 2).

También modifica el artículo 78 del Código de Trabajo de 1971 para extender el período probatorio “hasta por un término de tres meses”, siempre que conste por escrito, durante el cual la relación de trabajo puede darse por terminada sin responsabilidad alguna, frente a las 2 semanas del texto original. Esta última disposición fue atenuada mediante la reforma de 1995, que invalida “el pacto de prueba, cuando se contrate al trabajador para desempeñar una posición que haya ocupado anteriormente en la misma empresa”.

En su artículo 7, niega la condición de trabajador(a) “a quien ejecute tarea por convenio en el cual una persona vende o entrega materia prima u objetos para que transforme o confecciones en domicilio o sitio libremente elegido, sin vigilancia o dirección, incluso cuando la persona contratada esté obligada a vender el resultado al suministrador de materias primas u objetos, o a un tercero designado por este”.

Esta ley, según Rodríguez fue interpretada por los empleadores del sector como un permiso para “el despido discrecional y la contratación selectiva de fuerza de trabajo para el corte de caña, entre otros productos que implica el trabajo por temporada y a destajo” (2005, p. 249).

Ya a partir de 1990 se identifican dos corrientes en los desarrollos legislativos sobre el trabajo, los cuales contienen varios de los elementos ya observados., sobre los artículos 64, 74 y 78 de la Constitución.

La primera, caracterizadas por Ayala como “normas sobre zonas económicas especiales en donde también se disminuyen derechos vigentes en el Código de Trabajo, como el costo del recargo por laborar horas extras, (y la) dispensa legal para no negociar convenio colectivo durante el primer año al trabajo” (2008, p. 58). Es argumentada desde los objetivos de “generación de empleos y divisas” o “desarrollo del país”; incluye la Ley 16 de 1990, “por la cual se adopta un régimen especial de incentivos para la creación de Zonas Procesadoras para la Exportación y se dictan otras medidas”; la Ley 25 de 1992, “por la cual se establece un régimen especial, integral y simplificado para la creación y funcionamiento de Zonas Procesadoras para la Exportación” y deroga la Ley 16 de 1990; la Ley 32 de 2011, “que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta

otras disposiciones” y deroga la Ley 25 de 1992, y la Ley 52 de 2018, “que regula la actividad de centro de llamados para uso comercial (call centers) y dicta otras disposiciones”.

Aunque todas obligan a contratar trabajadores(as) nacionales, la Ley 16 de 1990 establece como “disposición especial aplicable” una excepción a la aplicación del artículo 77 del Código de Trabajo, en contratos de trabajo por tiempo definido, durante los tres primeros años de relación con el trabajador(a), es decir, impide que la relación de trabajo sea considerada por tiempo indefinido. Además, dispone que “las fluctuaciones en mercados de exportación que conlleven pérdida considerable de clientes o mercados” (artículo 36) sean causal, adicional, de terminación justificada de la relación de trabajo. Los dos elementos son recuperados por la Ley 25 de 1992, aunque el último, redactado como “pérdida considerable de volumen de ventas”, causa justificada de terminación de la relación de trabajo (artículo 52).

La Ley 32 de 2011 mantiene las “fluctuaciones en mercados de exportaciones que conlleven pérdida considerable de volumen de ventas” como causa justificada de despido (artículo 59) y elimina la no aplicabilidad del artículo 77 del Código de Trabajo, ya modificado por la Ley 44 de 1995.

La Ley 52 de 2018, “que regula la actividad de centro de llamados para uso comercial (call centers) y dicta otras disposiciones”, incluye las “fluctuaciones en mercados que conlleven pérdida considerable de ingresos percibidos” como causa justificada para terminación de la relación de trabajo (artículo 22).

Esta primera corriente, en conclusión, consiste en obstaculizar la estabilidad del trabajador(a) y facilitar su despido en determinados territorios y sectores

de la economía, desde el empleo agrícola hasta los centros de llamadas, como variable de ajuste para “promover el empleo y la productividad”, “impulsar el desarrollo integral” o “generar empleos y divisas”.

La segunda corriente, argumentada desde la “igualdad de oportunidades”, permite esbozar como hipótesis que la política de debilitamiento estructural de las condiciones de trabajo individual ha pretendido ser complementada mediante otro conjunto de leyes dirigidas a grupos específicos puestos en condición de vulnerabilidad agravada.

Incluye la Ley 42 de 1999, “por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, reformada mediante Ley 15 de 2016; la Ley 12 de 2002, “que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado”, junto a la Ley 14 de 2017, “que fomenta el trabajo decente para jóvenes”; y la Ley 59 de 2005, “que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”.

La Ley 42 de 1999 reconoce el derecho al trabajo de personas con discapacidad en igualdad de condiciones y el deber de priorizar su selección en caso de igualdad de calificaciones (artículo 41), dispone medidas sobre el trabajador(a) o el puesto de trabajo dirigido a lograr su permanencia (artículo 43) y el establecimiento de cuotas, responsabilidades de verificación de cumplimiento (artículo 44) y sanciones por incumplimiento (artículo 45).

La Ley 15 de 2016, que modifica la Ley 42, amplía la cuota en el sector privado y la hace extensiva a las instituciones del Estado, además

ordena la estabilidad de los trabajadores(as) con discapacidad una vez terminado el período de prueba, y prohíbe el despido, destitución o desmejora de posición o salario en empresas, salvo que se acredite causa justificada, también prohíbe el despido en el sector público con el argumento de “libre nombramiento y remoción”, y ordena su nombramiento en otra posición si el cargo es declarado insubsistente. Finalmente, crea un incentivo al empleo de personas con discapacidad en el sector privado, en forma de monto deducible para la determinación de la renta gravable.

La Ley 12 de 2002 ofrece incentivos fiscales (artículo 8) para promover contratos de primer empleo con una duración entre tres y doce meses, por tiempo definido, no prorrogables y sujetos a terminación por decisión unilateral del empleador, previo pago de vacaciones acumuladas y XIII mes proporcional, con el objetivo de “proporcionar experiencia de trabajo” (artículo 3) a jóvenes entre 18 y 25 años, no inscritos como cotizantes en la Caja de Seguro Social (artículo 1). La continuación de la prestación de servicios convierte la relación de trabajo en una de tiempo indefinido, reconociendo la antigüedad desde la fecha del contrato de primer empleo.

También dirigida a jóvenes, entre 17 y 23 años sin experiencia formal en el trabajo, la Ley 4 de 2017, otorga beneficios fiscales y de publicidad a empresas (artículo 11) en contratos con una duración entre seis y doce meses, por una sola vez. Limita esa forma de relación laboral a no más del 20% de la planilla permanente y ordena que el 50% de los puestos de trabajo sean ocupados por mujeres, extendiendo esta modalidad al trabajo en el Estado (artículo 16), aunque prohíbe su realización durante los seis meses previos a las elecciones generales.

Una lectura de estas últimas normas permite señalar la dificultad para concretar el trabajo desde una visión de derechos y el paso a una visión de incentivos de mercado, los problemas de la informalidad, la posibilidad de mal uso de programas para mantener la rotación de personal y aprovechar las reservas de fuerza laboral, afectando a los trabajadores(as) permanentes y reduciendo el costo del despido, además de la utilización del trabajo en el sector público para sostener relaciones políticas clientelares hacia la juventud.

Finalmente, la Ley 59 de 2005 reconoce el derecho a mantener el puesto de trabajo y las condiciones previas al diagnóstico (artículo 1), prohíbe el despido en tanto la persona pueda trabajar en cargos compatible a la condición (artículo 2) y la discriminación, presión o persecución dirigida a lograr el abandono del puesto del trabajo (artículo 3) y limita el despido en el sector público y privado (artículo 4).

Este conjunto de normas que desarrollan la Constitución de 1972, sea la reforma laboral de 1995 o las demás normas dirigidas hacia territorios, sectores de la economía o de la población, producen el entramado legal del derecho al trabajo, cuyos resultados son indicadores eventualmente cercanos al pleno empleo, pero caracterizado por un empleo vulnerable e informalidad constante, en contraste con un contexto económicamente positivo, al menos en los términos del pensamiento económico dominante, y políticamente estable, a partir de la década de los noventa.

Rodríguez (2011, p. 83) señala que “existen indicios diversos que apuntan hacia la precarización de las condiciones de trabajo como uno de los elementos más visibles y de mayor impacto en la dinámica laboral reciente”, es decir, “que las condiciones en las cuales se desempeñan

las actividades laborales no son las más indicadas para generar trabajo decente”, constituyendo esta condición de precariedad, no “el punto de partida de la transformación en las relaciones laborales, sino su resultado”. Habría que preguntar, entonces, a partir de los datos, sobre la veracidad del discurso que ubica en la pandemia del coronavirus, la causa de la situación actual en el mundo del trabajo.

El segundo objetivo del artículo 64 de la Constitución es “asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa”, es decir, una existencia en un “nivel mínimo de calidad de vida para que la dignidad no sufra menoscabo”, según el significado común de los términos utilizados.

La pregunta es qué constituye ese mínimo, pues la duda sobre el porqué debe ser asegurado a toda persona que trabaje, en caso de que alguien pueda tener esa interrogante, es resuelta, al menos en el marco de esta investigación, por el hecho de estar ordenado constitucionalmente, mientras que la pregunta sobre el cómo acceder a ese nivel mínimo también remite al texto constitucional, el cual sostiene que debe realizarse a través del trabajo, el cual ocurre en condiciones establecidas a través de las políticas públicas que son obligación del Estado.

Sin embargo, una comunidad política puede establecer un conjunto de instituciones, políticas y legislaciones, más allá de lo estrictamente laboral o económico, con el fin de garantizar el acceso a diversos componentes de ese mínimo, y, por tanto, el producto de la relación del trabajador(a) con el trabajo, es decir, el salario, no necesariamente tendría que garantizar de manera directa el acceso a todos los componentes, sino a través de una redistribución de beneficios de la producción social. Ese sería el

caso, por ejemplo, de los sistemas de seguridad social, transporte, salud y educación pública.

Solo así podría asumirse que el salario se ocupe en garantizar el acceso a necesidades específicas como la vivienda y la alimentación, del total de “condiciones necesarias a una existencia decorosa” que señala la parte final del artículo 64, y que guarda relación con el contenido del artículo 66 de la Constitución:

La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio. En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada. El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores.

Constitución Política de la República de Panamá. Artículo 66.

El artículo 66 ordena establecer mediante ley un procedimiento de ajuste periódico del salario o sueldo mínimo. Este ajuste tiene una finalidad compuesta por dos niveles: el más básico, cubrir las necesidades normales de la familia del trabajador(a), pero, además, mejorar su nivel de vida. El logro de esta finalidad, y, por tanto, el ajuste, está condicionada a las condiciones de cada región y cada actividad

económica. La norma no ha experimentado cambios entre el texto original de 1972 y la versión actual.

El significado de origen del artículo 66 puede verse en el contraste con el artículo 65 de la Constitución de 1946, al cual añade una finalidad del ajuste del salario mínimo. Si el texto anterior ordenaba que este sirviera para “mejorar el nivel de vida del trabajador”, como individuo, el texto vigente incorpora la finalidad de “cubrir las necesidades de la familia del trabajador”.

Estas disposiciones son recogidas en el Código de Trabajo, sin cambios, entre las versiones de 1971 y 1995, en el artículo 172, que reconoce el derecho a percibir un salario mínimo y desarrolla su finalidad: primero, “cubrir las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural”, luego, este salario mínimo “se fijará periódicamente” para “mejorar su nivel de vida”, siempre condicionado a las particularidades de región y actividad económica.

La periodicidad mínima del ajuste queda establecida en el artículo 174, “por lo menos cada dos años”, y en su procedimiento, “atendiendo a la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo”, mediante decreto del Órgano Ejecutivo.

El artículo 177 añade o desarrolla criterios para la determinación del salario mínimo:

1. Las diferencias regionales en el costo de vida.
2. La política económica y social general del país, en los aspectos del desarrollo nacional integrado y sostenido.

3. La política de empleo y de redistribución de ingresos.
4. Las condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice el trabajo.
5. Cuando fuere procedente, las diferencias entre las profesiones u oficios.

Con el objetivo de sustentar la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, el artículo 179 le ordena “visitar los lugares de trabajo durante las horas de actividad” y obliga a las empresas a “suministrar... las informaciones que esta requiera para el cumplimiento de los fines legalmente asignados”. El efecto de la fijación del salario mínimo es la modificación automática de la cláusula de salario en contratos y convenciones colectivas que establezcan uno inferior (artículo 176).

Entre 1992 y 2019, sucesivos decretos han fijado el salario mínimo en el sector privado, en todo el territorio nacional, sin cumplir necesariamente con la periodicidad ordenada en el Código de Trabajo, aunque más estable en su cumplimiento a partir de la mitad de la primera década del siglo XX: Decreto 70 de 1992, Decreto Ejecutivo 91 de 1995, Decreto Ejecutivo 38 de 1998, Decreto Ejecutivo 59 de 2000, Decreto Ejecutivo 227 de 2003, Decreto Ejecutivo 7 de 2006, Decreto Ejecutivo 46 de 2007, Decreto Ejecutivo 263 de 2009, Decreto Ejecutivo 240 de 2011, Decreto Ejecutivo 182 de 2013, Decreto Ejecutivo 293 de 2015, Decreto Ejecutivo 75 de 2017, Decreto Ejecutivo 424 de 2019 y Decreto Ejecutivo 74 de 2021.

En el sector público, durante el mismo período, y muy lejos de la periodicidad en el sector privado, el salario mínimo ha sido desarrollado mediante Resolución de Gabinete 743 de 1993 (\$200.00), Decreto Ejecutivo 13 de 2006 (que equipara el salario mínimo legal de los servidores públicos a lo

establecido para los trabajadores del sector privado<sup>7</sup>, por recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo), Decreto Ejecutivo 90 de 2008 (\$325.00), Decreto Ejecutivo 464 de 2010 (\$375.00), Decreto Ejecutivo 741 de 2013 (\$400.00), Decreto Ejecutivo 15 de 2016 (\$500.00) y Decreto Ejecutivo 520 de 2016 (\$600.00).

Una lectura necesariamente conjunta del artículo 66 con la obligación del Estado de elaborar políticas económicas orientadas a garantizar condiciones necesarias para la existencia decorosa de todo trabajador(a), establecida en el artículo 64, permite sostener, que a pesar de la existencia de documentos de política económica, cuyos objetivos declarados sean la promoción del pleno empleo y la mejora de las condiciones de vida, no existen evidencias de la incorporación del salario como elemento central de estos documentos de estrategia económica, mucho menos, la existencia de una política nacional de salarios.

La presencia del salario en los documentos es mínima: aparece 3 veces a lo largo de 136 páginas en el documento del primer quinquenio (2011-2014), sin constituir un tema; 7 veces en 139 páginas en el documento del segundo quinquenio (2015-2019), vinculado a impactos y resultados esperados; y 13 veces en 231 páginas en el documento del tercer quinquenio (2020-2024), vigente.

Por otra parte, en MITRADEL, el documento Lineamientos de Políticas Institucional (Vigencia 2018), un documento de 7 páginas que incluye 8 puntos, entre ellos 3 objetivos en el punto sobre “Política de Salarios”:

---

<sup>7</sup> Lo equipara con relación al Decreto Ejecutivo 7 de 2006.

1. Cumplir las disposiciones establecidas en el Código de Trabajo referente al ajuste periódico del salario mínimo, cada 2 años para contribuir al logro de niveles adecuados de satisfacción de las necesidades básicas de la fuerza laboral panameña.
2. Mantener con carácter de permanencia el enlace constante entre el Sector Empresarial y Trabajador, relacionados con la Comisión Nacional de Salarios Mínimo, a fin de que ambos sectores estén informados continuamente de los aspectos económicos del país, para lograr una mejor concertación en la fijación de los salarios mínimos.
3. Incentivar la producción y productividad en base a la concertación de incentivos salariales que conlleven, por un lado, al desarrollo de las empresas y por otro, a elevar las condiciones de vida de los trabajadores.

Respecto al primer punto, es necesario señalar que existe una brecha significativa entre la frase “contribuir” a lograr niveles “adecuados” de satisfacción de necesidades “básicas”, presente en este documento interno de la institución encargada del mundo del trabajo en el Estado, por un lado; y el contenido del ordenamiento constitucional que contempla, en primer lugar, cubrir necesidades normales de la familia del trabajador(a), y no solo cubrir, sino mejorar su nivel de vida, objetivo desarrollado en la legislación laboral, donde las necesidades “normales” de la familia, del hogar, incluyen el orden material, moral y cultural, y no solamente cubrir, sino mejorar las condiciones de vida.

En el mismo documento, el primer objetivo del punto “Políticas de armonización de las relaciones laborales” también está relacionado al salario:

1. Propiciar relaciones obrero-patronales armoniosas, basadas en el respeto a las leyes, la concertación y justicia social, reconociendo el margen normal de beneficios al capital y el derecho de los trabajadores a un salario justo y a una existencia decorosa.

Esta “armonización” de las relaciones laborales es un eco del artículo 1 del Código de Trabajo reformado en 1995, ya analizado, que eliminó el carácter especial de la protección estatal, asumiendo desde el Estado la igualdad de las partes, ahora sustituyendo lo de “compensación equitativa” al capital por el reconocimiento de un “margen normal de beneficios”.

Ayala señala que “la inexistencia de una política de protección salarial, y la inexistencia de protección a los consumidores”, produjo un escenario en el que el poder adquisitivo de los trabajadores(as) disminuyó “cerca de 25% a 30% en el quinquenio” 2005-2010, a pesar de presentar “uno de los niveles de ingreso más elevados de América Latina” (2010, p. 9).

Stanziola (2019), luego de señalar las dificultades en el acceso a datos relevantes sobre salario y costo total de la vida, que nos podrían brindar un panorama más completo sobre la realización o no de las finalidades declaradas constitucional y legalmente sobre el ajuste periódico del salario mínimo, remite a los reportes sobre costo de la canasta básica, los cuales, aunque limitados a la compra de alimentos, es decir, dejando de cubrir necesidades normales de una familia, incluso en el orden material, mucho más en los órdenes moral y cultural, se ubicaban en \$310 mensuales en las regiones de Panamá y San Miguelito, que concentran una parte considerable de la población del país.

Concluye el autor que “a pesar de lo limitado de este concepto de costo de la vida, este suelo salarial beneficiaría a los 113,459 trabajadores que, según el INEC<sup>8</sup>, generan menos de \$250 al mes y no pueden siquiera costear el mínimo nivel de sobrevivencia alimenticia”.

Más recientemente, Castillo argumenta, frente a las afirmaciones sobre el “elevado” salario mínimo en Panamá, en términos regionales, que esto “es formalmente cierto, pero en la práctica este nivel de salario mínimo impacta en menos de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada, teniendo en cuenta el peso relativo de la informalidad” (2021, p. 59), además, que en el contexto macroeconómico positivo, en términos de productividad y PIB, al contraste con los indicadores de empleo (empleo vulnerable e informalidad), hay que añadir que:

Panamá no solo presenta los niveles más bajos de participación de la masa salarial en el PIB y en ese sentido, la más alta de explotación y de beneficio o utilidad capitalista de la región, sino que además lo hace con una tendencia de caída significativamente mayor que el promedio de América Latina. (Castillo, 2021, p. 64)

Además:

Según datos de la CEPAL de 2016, la participación del ingreso laboral con masa salarial como parte del ingreso total o PIB destinado a remuneraciones de los trabajadores varía entre Costa Rica, Brasil y Honduras, con participaciones de 46.8, 44.7 y 44.1%, respectivamente, y en el otro extremo, Panamá y

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo, entidad que dirige las estadísticas nacionales, adscrita a la Contraloría General de la República.

México, con las peores participaciones de 24.8 y 26.7 por ciento, respectivamente. (Castillo, 2021, pp. 63-64)

En resumen, tal como lo ordena el artículo 66 de la Constitución, la manera de ajustar periódicamente el salario mínimo está establecida legalmente, y toma en cuenta para su determinación las diferencias regionales y entre actividades económicas.

Sin embargo, esta periodicidad establecida legalmente no ha sido cumplida estrictamente, ni en el sector privado, aunque ha sido más constante en los últimos años, y mucho menos en el sector público.

La discusión más profunda inicia al enfocar el asunto de fondo, la razón de ser del ajuste periódico del salario mínimo, que no es solo “contribuir” a lograr niveles “adecuados” de satisfacción de necesidades “básicas”, como expresa el documento de lineamientos de políticas del MITRADEL, sino el cubrir las necesidades normales del trabajador(a) y sus familias; y no solo cubrir estas necesidades, sino mejorar su nivel de vida, y no solo en el orden estrictamente material, sino material, moral y cultural.

## **VI. Conclusiones**

1. Aunque el momento 1971-1972, que incluye el Código de Trabajo y la Constitución vigentes, en sus versiones originales, se orienta en un sentido de ampliación de derechos sociales, casi inmediatamente después, inicia el proceso de creación de leyes relacionadas al trabajo en sentido contrario, con la suspensión o debilitamiento de las condiciones individuales y colectivas de trabajo.

2. Desde la década de los noventa hasta el momento actual se pueden identificar dos corrientes de desarrollos legislativos: regímenes especiales en territorios y sectores de la economía, que afectan negativamente las condiciones de trabajo, cuyo punto más destacado es la reforma laboral de 1995, justificadas con el discurso de generación de empleo, aumento de la productividad, impulso al desarrollo y atracción de inversiones; y leyes que declaran, entre sus objetivos, buscar la protección de grupos puestos en situación de mayor vulnerabilidad, bajo el discurso de igualdad de oportunidades.
3. Los documentos de política económica, incorporan el trabajo y la mejora de las condiciones de vida en las secciones de diagnóstico y objetivos, aunque no existe una estrategia coherente en materia de empleo y salarios, salvo la afirmación de que la existencia y mejora de ambos sería la consecuencia “natural” del crecimiento económico a partir de la identificación de “motores del crecimiento”.
4. A pesar de tener indicadores macroeconómicos de éxito sostenidos durante décadas, reconocido en los documentos de política pública y en las evaluaciones de organismos internacionales, en materia de empleo destaca la inestabilidad en términos de desempleo, empleo vulnerable e informalidad. En materia de salario, sobresale la cada vez menor participación del salario en el PIB, que destaca en sentido negativo a nivel regional.
5. En cuanto al objetivo de asegurar condiciones de existencia decorosa, a falta de mayor acceso a datos más completos, es evidente la insuficiencia de los salarios para cubrir la canasta básica de alimentos, mucho más, para cumplir los objetivos que las leyes ordenan ser realizados mediante el producto del trabajo:

cubrir las necesidades normales y mejorar las condiciones de vida del trabajador(a) y su familia, en los órdenes material, moral y cultural. Esta insuficiencia es agravada por las deficiencias provocadas en la gestión de servicios públicos esenciales, como la educación, la salud, la seguridad social, el agua, entre otros, que podrían complementar la realización de tales objetivos.

6. Existe una manera establecida en la ley para ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo, con una periodicidad definida. Sin embargo, esta periodicidad en el ajuste no ha sido cumplida, y sobre todo, los ajustes no han logrado los fines constitucionales: cubrir las necesidades normales de las familias de las personas trabajadoras y mejorar su nivel de vida en los órdenes material, moral y cultural, como desarrolla el Código de Trabajo.
7. Contrario al significado común de términos como “modernización”, “modernizar” o “moderno”, asociados desde el sentido común a ideas como “avanzar”, ir hacia lo “nuevo”, lo “reciente”, lo opuesto a lo “antiguo”, lo “clásico” o lo establecido, generalmente con una valoración positiva, el conjunto de desarrollos legales sobre el trabajo producidos luego del Código de Trabajo de 1971 y la Constitución de 1972, por ejemplo, la Ley 44 de 1995, lo que han producido concretamente es una aproximación del derecho del trabajo a los contenidos de la Constitución de 1946 y el Código de Trabajo de 1947, por lo menos en lo relacionado a la estabilidad en el trabajo, por un lado, lo cual tiene consecuencias sobre las condiciones de vida de las personas trabajadoras, dentro y fuera del trabajo, y en las posibilidades de organización y defensa de los intereses de los trabajadores(as); y por el otro, en lo relacionado a los principios y objetivos

de la legislación laboral, y el papel del Estado como supuesto mediador de la relación capital-trabajo.

8. Como consecuencia de la integralidad e interdependencia entre los elementos del derecho al trabajo, ya mencionado en esta investigación, un siguiente paso en la evaluación del rendimiento constitucional sobre el derecho al trabajo debe, además, de profundizar en los temas vistos, ampliar la investigación hacia otras disposiciones del texto constitucional<sup>9</sup>, como la participación de los trabajadores(as) en las utilidades de las empresas que determine la ley, establecida en el artículo 65; el principio de igual salario por igual trabajo recogido en el artículo 67, fundamental en el problema de la desigualdad de género en el trabajo, así como en las desigualdades territoriales en el país; y los derechos de organización sindical y huelga, reconocidos en los artículos 68 y 69 de la Constitución vigente, respectivamente.
9. Los efectos de la pandemia por el COVID-19, y de las decisiones políticas en materia sanitaria y laboral a causa de esta, se reflejaron tanto en los indicadores macroeconómicos, como en los hogares, con la pérdida de empleos e ingresos, agravando el proceso de larga data, ya descrito, de deterioro en las condiciones de vida de las personas trabajadoras, agudizado todavía más por el alza en los precios del transporte, alimentos y otros productos de primera necesidad, consecuencia de las sanciones “occidentales” tras la invasión rusa a Ucrania, todo lo cual condujo a la coyuntura crítica de protestas en todo el país durante julio de 2022. Superado lo más grave de la pandemia,

---

<sup>9</sup> Entre los componentes del capítulo constitucional sobre el trabajo, el artículo 72 ordena la protección de la maternidad de la mujer trabajadora. El mismo es objeto de estudio en el capítulo de Tamara Martínez, en esta misma publicación.

lo descrito en este capítulo se repite: dos años con indicadores de crecimiento económico positivo y reducción del desempleo, pero a través de un empleo cada vez más vulnerable e informal, sin ajustes en los salarios, insuficientes para cubrir necesidades y mucho más para mejorar condiciones de vida, ni mejoras sustantivas en los servicios públicos que podrían aliviar la carga sobre el salario.

## **VII. Recomendaciones**

A partir del análisis desarrollado sobre el contenido y la realización del derecho al trabajo en los términos del artículo 64 de la Constitución, se propone una redacción desde una visión de derechos humanos y del Estado como responsable del respeto, protección y garantía de los derechos de la población, principalmente de aquella puesta en condiciones de vulnerabilidad.

La propuesta incorpora en sentido progresivo elementos del artículo 67, sobre igualdad de salario por igual trabajo, sin discriminación; y del artículo 78, sobre el carácter especial de la protección estatal hacia los trabajadores(as) en la relación capital-trabajo.

El trabajo, que incluye el trabajo de cuidados, es un valor social fundamental, un deber y un derecho de todos los habitantes de la República, en consecuencia, goza, en todas sus modalidades actuales y futuras, de la especial protección estatal en beneficio de las y los trabajadores.

El Estado tiene la obligación de elaborar políticas públicas sobre el trabajo y un ordenamiento jurídico que aseguren condiciones de trabajo decente a todas las personas según su condición, aptitudes y elección, a través del

cual se garanticen condiciones de vida digna para las personas trabajadoras y su familia, sin discriminación alguna por motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, o cualquier otra condición social, en todo el territorio y en todos los sectores de la economía.

El Estado tiene, igualmente, la obligación de garantizar condiciones de vida dignas para quienes no puedan hacerlo a través del trabajo.

En relación con el artículo 66, la redacción actual podría ser fortalecida mediante la adición a nivel constitucional de la periodicidad del ajuste del salario actualmente definida en la ley, y la identificación explícita de los distintos órdenes que componen una vida en condiciones dignas a lograrse a través del salario como producto del trabajo.

La redacción actual del artículo 74 es fuerte, sin embargo, el análisis realizado hace evidente que incluso la mejor redacción es insuficiente para garantizar que el derecho conserve su esencia en los desarrollos legales y en las interpretaciones del derecho por vía administrativa o en los tribunales, dadas las correlaciones de fuerza que influyen en ambos procesos. Conscientes de esta realidad, en lo legal, es necesaria una aplicación e interpretación integral del artículo 74, en concordancia con la letra y la intención de la propuesta presentada para el artículo 64.

En el mismo sentido de la observación anterior, es evidente que en esta materia existe un problema que a primera vista es legal, pero en otro

nivel, superior y fundamental, es enteramente político; en consecuencia, el análisis y las recomendaciones presentadas serán útiles como un elemento para la discusión y como instrumento para articular la defensa y avance del derecho en la coyuntura de cambio constitucional y en sus desarrollos posteriores, aportando una visión de derechos humanos y del papel del Estado, distinto a la visión dominante en las últimas décadas, frente al interés que otros actores, desde otras visiones, puedan tener para impulsar mayores retrocesos en el derecho del trabajo, apostando incluso a la eliminación del derecho ya desde un nivel constitucional.

Además, también durante el proceso de cambio constitucional, y posterior a este, la misma visión de derechos humanos y el papel del Estado tiene que emplearse en la definición, utilización y cumplimiento de mecanismos, obligaciones y prohibiciones que sirvan a la finalidad de garantizar el derecho, a partir del reconocimiento de que “los intereses protegidos por derechos socioeconómicos no son menos fundamentales que aquellos protegidos por derechos civiles y políticos”, y a través de la acción coordinada de todas las instituciones de gobierno, las cuales “no deben ser vistas como un fin en sí mismas: de hecho, los fines para los que funcionan, y las limitaciones que se les imponen, deben estar determinados por los ideales de la propia Constitución” (Bilchitz, 2013, p.79), es decir, obligadas a actuar, dentro de sus competencias, de manera coherente con ideales, principios y objetivos, como la dignidad humana, la justicia social y el bienestar general que suponen la base de legitimidad del orden constitucional.

## **Referencias**

Libros y artículos

- Ayala, C. (2008). *El sindicato del siglo XXI. Entre la gloria y la utopía*. Universal Books.
- (2010). *Ventana al movimiento sindical panameño*. Grupo de Trabajo Autorreforma Sindical, Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas.
- Bilchitz, D. (2013). Constitutionalism, the global south, and economic justice [Constitucionalismo, sur global y justicia económica]. En Bonilla, D. (Ed.), *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia* (pp. 41-94). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139567114.003>
- Castillo, D. (2021). *Panamá: modelo dual y excluyente. Retos y desafíos sociales a 200 años de la independencia*. Puertabierta Editores. <https://www.dcastillo.net/post/panam%C3%A1-modelo-dual-y-excluyente>
- Elkins, Z, Ginsburg, T., y Melton, J. (2016). Time and constitutional efficacy [Tiempo y eficacia constitucional]. En Ginsburg, T. y Huz, A. (Eds.), *Assessing constitutional performance* (pp. 233-267). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316651018>
- Giannareas J. y Rodríguez R. (2017). Orígenes, evolución y actualidad del constitucionalismo social panameño. En Fix, H. y Ferrer, E. (Coords.), *México y la Constitución de 1917. Influencia extranjera y trascendencia internacional. Segunda parte* (pp. 777-863). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4430/28.pdf>

Ginsburg, T., y Huq, A. (Eds.). (2016). Assessing constitutional performance [Evaluación del desempeño constitucional]. En Ginsburg, T. y Huq, A. (Eds.), *Assessing constitutional performance* (pp. 3-35). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316651018>

Quintero, I. (2006). El libre comercio y los derechos de los trabajadores. En Cajar, R. y González, L. (Comps.), *Las transformaciones del movimiento social panameño*, pp. 49-68. Fundación Friedrich Ebert.

Rodríguez, A. (2005) Reformas laborales y respuesta sindical en Panamá. En Roquebert, M. (Coord.), *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica* (pp. 233-285). Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07612.pdf>

(2011) Reformas laborales y precariedad laboral en Panamá. *Revista Procesos Sociales* (3), diciembre 2011, 83-114

Sánchez, S. (2013). Constitucionalización de los derechos sociales en Panamá. *Revista Panameña de Política* (15), enero-junio 2013, 65-76. <https://www.cidempanama.org/download/constitucionalizacion-de-los-derechos-sociales-en-panama/?t-mstv=1704394530>

Stanziola, J. (2019). Salario mínimo: diversidad de visiones, limitada información. En *El blog del CIEPS* (17 de diciembre de 2019) <https://cieps.org.pa/salario-minimo-diversidad-de-visiones-limitada-informacion>

Turner, Anayansi (2009). El derecho de huelga en el Canal de Panamá. Revista Tareas (133), septiembre-diciembre 2009, 5-21. <https://salacela.net/es/wp-content/uploads/2017/10/Contenido-133.pdf>

#### Informes y otros documentos

Banco Mundial (2021). Visión general del país, en el perfil de Panamá, del sitio web del Banco Mundial <https://www.worldbank.org/en/country/panama/overview#1> (7 de octubre de 2021)

Centro Internacional de Estudios Políticas y Sociales (2019a) Encuesta sobre las reformas constitucionales. [https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2019/11/ENCUESTA\\_REFORMAS.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2019/11/ENCUESTA_REFORMAS.pdf)

(2019b) Primera encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos. <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/EncuestaCIEPS2019-1.pdf>

(2021) Encuesta de ciudadanía y derechos 2021 “Panamá antes y después de la pandemia”. [https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2022/03/informe\\_encuestaCIEPS2021.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2022/03/informe_encuestaCIEPS2021.pdf)

(2022) Informe de encuesta virtual (julio 2022). Opinión pública ante las recientes protestas. [https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2022/07/encuesta\\_virtual\\_julio2022.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2022/07/encuesta_virtual_julio2022.pdf)

(2023) III Encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos. Hacia las elecciones 2024: Entre las expectativas y el cambio. [https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2023/04/informe\\_ECD\\_CIEPS\\_2023.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2023/04/informe_ECD_CIEPS_2023.pdf)

(2024) Estudio de opinión. Grandes retos nacionales para el próximo quinquenio (julio 2024) <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2024/07/informe-encuesta-telefonica.pdf>

Centro Nacional de Competitividad (2011). La productividad total de los factores (PTF) productivos en Panamá. Boletín Competitividad al Día, 52 (enero 2011). <https://cncpanama.org/cnc/index.php/cad/category/134-productividad-innovacion?download=1404:competitividad-al-dia-no-052-la-productividad-total-de-los-factores-ptf-productivos-en-panama> (7 de octubre de 2021)

Fondo Monetario Internacional (2021). IMF Country Report N0. 21/175. Panama. First review under the arrangement under the precautionary and liquidity line (August, 2021) <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/08/02/Panama-First-Review-Under-the-Arrangement-Under-the-Precautionary-and-Liquidity-Line-Press-463338> (7 de octubre de 2021)

Guerra, Joslyn (2020). Productividad laboral global media en Panamá: Años 2007-2017. Resumen. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social. Departamento de Información y Análisis Estadístico. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Analisis-Productividad-laboral-global-media-en-Panama-2007-2017.pdf>

Organización Internacional del Trabajo

(2022). Panamá en ruta para dejar en cero el trabajo infantil. <https://www.ilo.org/es/resource/news/panama-en-ruta-para-dejar-en-cero-el-trabajo-infantil>

(2023). ¿Qué se entiende por trabajo infantil? <https://www.ilo.org/es/programa-internacional-para-la-erradicacion-del-trabajo-infantil-ipecc/que-se-entiende-por-trabajo-infantil>

## Documentos jurídicos

Constitución Política de la República de Panamá, 1946, 1972 y reformas de 1978, 1983, 1994 y 2004.

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

(2021) Opinión Consultiva OC-27/11 de 5 de mayo de 2021. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género.

Corte Suprema de Justicia. Pleno (1994). Fallo de 29 de abril de 1994, que resuelve Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Mariblanca Staff W., en contra del artículo 104 del Código de Trabajo.

Decreto de Gabinete 252 de 1971, por el cual se aprueba el Código de Trabajo.

Decreto Ejecutivo 53 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 4 de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Decreto Ejecutivo 25 de 2009, por el cual se reglamentan los artículos 486 y 487 del Decreto de Gabinete 252 de 1971 (Código de Trabajo),

modificado por la Ley 44 de 1995 (derecho de huelga en las empresas de servicios públicos).

Decreto Ejecutivo 26 de 2009, por el cual se establecen los parámetros a tomar en consideración en relación con el porcentaje de trabajadores que laborarán en los turnos de los servicios públicos durante la huelga en estos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 487 del Código de Trabajo.

Decreto Ejecutivo 132 de 2010, por el cual se reforma el Decreto Ejecutivo 25 de 2009.

Ley 67 de 1947, por la cual se adopta el Código de Trabajo.

Ley 8 de 1975, por la cual se aprueba la legislación especial que regula las relaciones de trabajo entre el IRHE e INTEL y las personas que prestan servicios en dichas instituciones.

Ley 95 de 1976, por la cual se modifican algunos artículos del Código de Trabajo y se adoptan otras medidas.

Ley 22 de 1980, por la cual se crea una comisión de carácter nacional para examinar la problemática laboral en general, el problema de la pequeña empresa y se adoptan otras medidas de naturaleza laboral.

Ley 3 de 1981, por la cual se toman medidas en torno a la problemática laboral en el territorio nacional.

Ley 8 de 1981, por la cual se deroga la Ley 95 de 1976 y se dictan otras disposiciones.

Ley 1 de 1986, por la cual se dictan disposiciones laborales para promover el empleo y la productividad, y se adoptan otras normas.

Ley 13 de 1990, por la cual se adicionan algunos artículos al Código de Trabajo y se adoptan otras medidas.

Ley 16 de 1990, por la cual se adopta un régimen especial de incentivos para la creación de zonas procesadoras para la exportación y se dictan otras medidas.

Ley 25 de 1990, por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la democracia y el orden constitucional.

Ley 25 de 1992, por la cual se establece un régimen especial, integral y simplificado para la creación y funcionamiento de zonas procesadoras para la exportación (derogada parcial o totalmente por Ley 53 de 1998 y Ley 32 de 2011).

Ley 2 de 1993, por la cual se reanudan las negociaciones colectivas y se dictan otras medidas laborales.

Ley 44 de 1995, por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales.

Ley 4 de 1999, por la cual se constituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Ley 19 de 2001, que crea un régimen fiscal y aduanero especial de zona franca turística y de apoyo logístico multimodal en Barú.

Ley 54 de 2001, que modifica el artículo 3 de la Ley 88 de 1961, que crea un gravamen por llamadas telefónicas al exterior, y dicta otras disposiciones (call centers).

Ley 12 de 2002, que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado.

Ley 36 de 2007, que fomenta la industria cinematográfica y audiovisual y dicta otra disposición.

Ley 34 de 2008, de responsabilidad social fiscal.

Ley 30 de 2010, que dicta medidas para promover el desarrollo sostenible de la aviación comercial, reforma normas laborales y penales y adopta disposiciones para posibilitar la ejecución de proyectos de interés nacional (descuento y pago de las cuotas sindicales, los efectos de la huelga legal, y la constitución del Consejo de Trabajadores de Panamá).

Ley 39 de 2010, que suspende la vigencia de artículos de la Ley 30 de 2010, relativo a normas laborales, y restablece la vigencia de artículos del Código de Trabajo, por el término de 90 días.

Ley 68 de 2010, que modifica artículos del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones (relativo al descuento y pago de las cuotas sindicales, los efectos de la huelga legal, y la constitución del Consejo de

Trabajadores de Panamá. Así mismo, se dictan disposiciones en lo referente a la seguridad en la industria de la construcción).

Ley 32 de 2011, que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta otras disposiciones.

Ley 16 de 2012, que establece el régimen especial de la industria cinematográfica y audiovisual.

Ley 52 de 2018, regula la actividad de centro de llamadas para uso comercial (call centers) y dicta otras disposiciones.