REVISTA CIENTÍFICA GUACAMAYA

Vol.11| N.º 1| octubre – marzo 2027| ISSN 2616-9711

pp. 164-175

La libertad sindical, la protesta social y el estado de derecho en Panamá

Trade union freedom, social protest and the rule of law in Panama

Luis Manuel Adames González

Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá.

luism.adames@up.ac.pa, https://orcid.org/0009-0008-7117-8929

Recibido: 05/07/2026 - Aceptado: 04/09/2026

DOI: https://doi.org/10.48204/j.guacamaya.v11n1.a11533

Resumen

El presente ensayo tiene por objeto el análisis del sentido y alcance de la regulación jurídica de la libertad sindical y del derecho a la protesta social, para contrastarlas con las acciones del gobierno nacional contra el Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y similares (SUNCTRACS), a fin de determinar si los parámetros utilizados se ajustan a la normativa nacional e internacional aplicable y si estas acciones podrían afectar la vigencia del estado de derecho en Panamá. Para estos efectos realizamos un análisis doctrinal sobre el contenido y finalidad del Derecho Colectivo de Trabajo, como rama del derecho que regula la libertad sindical, las convenciones colectivas y el derecho de huelga, elementos inseparables para entender el ejercicio de esta libertad. En el ámbito internacional abordamos los principios básicos sobre derecho de sindicación contemplados en los Convenios No. 87 y 98 de la OIT, en los Pactos de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos. En ese orden, revisamos las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de libertad Sindical de OIT sobre esta materia. Finalmente, también examinamos las normas de la Constitución y del Código de Trabajo y las contrastamos con los fundamentos de la demanda de disolución del SUNCTRACS para determinar si la medida pretendida es compatible con el pleno ejercicio de la libertad sindical, con el derecho a la protesta social y la vigencia del Estado de derecho en Panamá.

***Palabras Clave*:** Derechos sindicales, derechos civiles y políticos, libertad de expresión, derecho de reunión, relaciones laborales.

Abstract

The present essay aims to analyze the meaning and scope of the legal regulation of freedom of association and the right to social protest, in order to compare them with the actions taken by the national government against the Single Union of Construction Workers and Similar

Industries (SUNTRACS), and to determine whether the standards applied are consistent with the relevant national and international legal framework, as well as whether these actions could affect the rule of law in Panama.

For this purpose, we conduct a doctrinal analysis of the content and purpose of Collective Labor Law as the branch of law that regulates freedom of association, collective bargaining agreements, and the right to strike, which are inseparable elements for understanding the exercise of this freedom.

At the international level, we examine the fundamental principles of the right to organize as established in ILO Conventions Nos. 87 and 98, the United Nations Covenants, and the American Convention on Human Rights. In this regard, we review the decisions of the Inter-American Court of Human Rights and the ILO Committee on Freedom of Association concerning these matters.

Finally, we also examine the provisions of the Constitution and the Labor Code and compare them with the grounds invoked in the lawsuit seeking the dissolution of SUNTRACS, in order to determine whether the proposed measure is compatible with the full exercise of freedom of association, the right to social protest, and the preservation of the rule of law in Panama.

Keywords: Trade union rights, Civil and political rights, Freedom of expression, Right of assembly, Labour relations.

I. Concepto y fines del derecho colectivo del Trabajo

El derecho del trabajo está conformado por tres ramas perfectamente diferenciadas en nuestro código de trabajo, a saber, el derecho colectivo, el derecho individual y el derecho procesal del trabajo. Para profundizar en el análisis de la temática de la presente monografía examinaremos brevemente el objeto derecho colectivo de trabajo,

Para el maestro argentino Guillermo Cabanellas (1968) el derecho colectivo laboral puede definirse como aquel que, teniendo como sujetos a conjuntos o grupos de trabajadores o de patronos, en relación con condiciones de solidaridad provenientes de su condición de prestadores o dadores de trabajo, desarrolla su objetivo en organizaciones grupales determinando o fijando reglas comunes a las categorías profesionales o actuando en forma conjunta en defensa de sus derechos o intereses. (p 43)**.**

En Panamá el destacado laboralista Oscar Vargas Velarde (2021) sostiene que el derecho colectivo es el sistema de principios y normas jurídicas que establece reglas para la condiciones necesarias entre los sindicatos de trabajadores y los empleadores o entre los sindicatos de trabajadores y empleadores; y rige la negociación y la convención colectiva de trabajo, la solución de los conflictos colectivos de trabajo y el régimen de la huelga, así como la intervención del Estado, cuyo objetivo es proteger a la clase trabajadora en la búsqueda de crear las condiciones necesarias para que lleve una existencia decorosa en aras de alcanzar la justicia social. (p 8).

Según Fernando Afanador Núñez (1994) esta rama del derecho del derecho del trabajo tiene como sujetos a los trabajadores y empleadores que actúan como grupos o núcleos sociales, en sus relaciones, conflictos y sus organizaciones sociales**.** Por un lado, tenemos al

empresario o empresarios cuyo protagonismo y capacidad para obligarse los ubican como un sujeto colectivo que adquiere tal categoría por su antagonista pues al negociar con el sindicato condiciones de trabajo para sus afiliados, contrae obligaciones con el sindicato, participa en la organización colectiva de las relaciones laborales de la empresa y descubre su verdadera identidad merced a los buenos oficios de su interlocutor. (p. 45).

La doctrina laboralista mayoritaria reconoce que en el derecho colectivo de trabajo se produce lo que se denomina la **"teoría de la unidad indisociable"** o trípode cuyo contenido sería el siguiente: a. derecho sindical. b. derecho normativo relativo a las convenciones colectivas. c. derecho de los conflictos colectivos. Se trata de tres centros de imputación normativa.

Para el insigne maestro mexicano Mario De la Cueva (1993), creador de esta teoría, el sindicato, la negociación colectiva y la huelga constituyen instituciones inseparables, de modo que la ausencia de una de ellas impediría la existencia misma del derecho colectivo del trabajo (p 112).

En el derecho colectivo los sujetos no son los trabajadores y empleadores considerados aisladamente o como individuos. Los sujetos son exclusivamente grupos de trabajadores u organizaciones sociales de trabajadores y empleadores que representan intereses diferentes considerados como de grupo.

El derecho colectivo es considerado por Fernando Afanador Núñez (1994) la parte dinámica del ordenamiento laboral por estarle atribuida la defensa de los "intereses de grupo" y por su capacidad para generar normas de beneficio general (p 28).

Se fundamenta en la autonomía colectiva de los interlocutores sociales la cual, según Rolando Murgas y Vasco Torres (2015) tiene una finalidad eminentemente normativa. Lo que persigue es el establecimiento de normas autónomas -nacidas de la propia relación de trabajo con su contraparte- que se apliquen sobre la relación de trabajo de todos los trabajadores que constituyen el grupo o el hecho jurídico colectivo. (p 31).

II. Funciones y principios del sindicalismo

1. Funciones de los sindicatos. El sindicato es una institución social fundamental para la comprensión de las realidades políticas, económicas y sociales actuales. Su particular relevancia socioeconómica nos impone un estudio más amplio que el estrictamente jurídico.
2. Para la doctrina laboralista la función primordial del sindicato es la de compensar las asimetrías de poder existente con los empleadores, generando, de acuerdo con ellos, unas normas especiales de carácter laboral en la forma de convenios colectivos de condiciones de trabajo, su principal misión es entonces una función de carácter normativo. Esto no contradice otras funciones de índole reivindicativa, asistencial o políticas que estos cumplen actualmente.
3. Sindicatos revolucionarios y sindicatos pragmáticos.
   Nos encontramos con dos tradiciones sindicales distintas tanto en lo ideológico como en el accionar cotidiano. Los sindicatos revolucionarios sean anarquistas, socialistas o comunistas se plantean finalidades extremas como la eliminación del capitalismo y la realización de una revolución social. Por otro lado, el sindicalismo pragmático asume las reglas del sistema capitalista para obtener mayores beneficios para los

trabajadores. Sustituyen la idea de la revolución por la de reforma y la violencia por la negociación. Abogan por mejorar las leyes laborales a fin de incrementar los derechos y las condiciones de vida de los trabajadores.

Frente a las propuestas ideologizadas proponen alternativas basadas en planteamientos técnicos y profesionales. Este sindicalismo pragmático es el modelo predominante en Panamá y en los países democráticos. La correlación entre sindicalismo moderado y desarrollo político-social, Afirma Montoya Melgar (2005), parece elevarse a ley histórica. (p 114).

4. Principios del sindicalismo
   i. Principio de Libertad sindical. Este principio es reconocido universalmente tanto en los pactos internacionales y las constituciones vigentes. Se refiere a la libertad de crear organizaciones sindicales lo que conlleva en un reconocimiento del pluralismo sindical. Por otro lado, se refiere a la libertad de afiliarse a uno u otro sindicato o de no afiliarse a ninguno o separarse del mismo.
   ii. Principio de democracia sindical. La organización y funcionamiento del sindicato debe ser democrática. Esto implica que la asamblea general de la organización es soberana, los directivos son seleccionados mediante elecciones democráticas y se encuentran sometidos a las decisiones de los órganos de gobierno del sindicato.
   iii. Principio de representatividad sindical. Los sindicatos deben actuar de acuerdo con los intereses de sus representados.
   iv. Principio de autonomía sindical. Deben tener frente a cualquier entidad pública o privada: a. autogobierno. Asumen funciones reivindicativas, representativas y negociadoras. b. autorregulación. Están autorizados para dictar sus normas internas c. Deben tener autonomía económica por lo que se autofinancian.

III. La Libertad Sindical en los Convenios Fundamentales de la Organización internacional del Trabajo (O.I.T.)

Principios básicos del convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación. (O.I.T.)

1. Derecho de trabajadores y empleadores, sin distinción ni autorización previa para constituir las organizaciones sociales que consideren conveniente y afiliarse, sola condición de respetar estatutos.
2. Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a redactar estatutos y reglamentos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y actividades y formular su programa de acción.
3. Las autoridades deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o su ejercicio.
4. No pueden ser disueltas o suspendidas por vía administrativa.
5. Derecho a constituir federaciones y confederaciones y afiliarse a las mismas, así toda organización, tiene derecho a afiliarse a organizaciones internacionales.
6. Derecho interno determina la aplicación del convenio a fuerzas armadas y policía.

Principios básicos del convenio No. 98 de la organización internacional del trabajo sobre del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Vol.11| N.º 1| octubre – marzo 2027| ISSN 2616-9711

Trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todo acto que tienda a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. Especialmente contra:

1. Sujetar el empleo del trabajador a que no se afilie o deje de ser miembro de un sindicato.
2. Despedir al trabajador o perjudicarlo, en cualquier forma por estar afiliado a una organización sindical o participar en actividades sindicales, fuera de las horas laborables o con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Las Organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directa o indirectamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

A. Se consideran actos de injerencia, principalmente, las medidas tendientes a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o a sostener económicamente, o en otra forma a organizaciones de trabajadores con el objeto de colocarlas bajo el control de los empleadores, los denominados “sindicatos amarillos”. Deben crearse cuando sea necesario, organismos adecuados para garantizar el respeto al derecho de sindicación.
B. Deben adoptarse medidas adecuadas, cuando sea necesario, para estimular y fomentar, el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria, para regular mediante convenios colectivos las condiciones de trabajo.

IV. Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de los derechos económicos sociales y culturales.

La República de Panamá es signataria de los dos Pactos Internacionales de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos y sobre los derechos económicos, sociales y culturales que consagran los derechos sindicales básicos.

El Pacto de los derechos económicos, sociales y culturales confirma el derecho de toda persona a fundar y afiliarse para la protección de sus intereses, sin más restricciones que las previstas en la ley en interés de la seguridad nacional; y orden público, salud y moral pública y los derechos y libertades de los demás. (Artículo 22).

Reiteran el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, así como fundar y afiliarse a federaciones nacionales o internacionales a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática. (Artículo 8).

Ambos pactos internacionales destacan la obligatoriedad de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (O. I.T.).

V. La libertad sindical en la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Convención regula la libertad sindical dentro del marco más amplio de los derechos de asociación. Así, en su artículo 16 prescribe que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales o deportivo o de cualquier otra índole. Protege la libertad sindical y prohíbe restricciones arbitrarias. También señala que cualquier limitación a este derecho debe realizarse mediante ley, con fines legítimos, tales como la seguridad nacional, el orden público y la protección de derechos ajenos.

Vol.11| N.º 1| octubre – marzo 2027| ISSN 2616-9711

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021) en sus decisiones, (como en el célebre caso Baena Ricardo y otros donde reconoció la especial protección de la libertad sindical frente a las represalias del Estado contra dirigentes y trabajadores organizados en Panamá) ha interpretado que la libertad sindical no se limita a fundar sindicatos, sino también comprende 1. La autonomía interna. 2. Derecho a la negociación colectiva. 3. La protección contra actos de injerencia o represalia de la libertad sindical. Defiende la autonomía de las organizaciones sindicales frente al estado y particulares. (Opinión consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021).

VI. La libertad sindical en la Constitución Política.

El artículo 68 de la Constitución reconoce el derecho de sindicación a los asalariados, empleados y profesionales de todas clases el artículo 336 del código de trabajo lo extiende a los trabajadores, independientes o autónomos.

Como base para el reconocimiento de este derecho la constitución lo enmarca "para los fines de su actividad económica y social". En principio parece restrictiva, sin embargo, este marco es tan amplio que permite incluir diversas motivaciones colectivas.

La inscripción determina su nacimiento: El registro es constitutivo y excluye la potestad discrecional sobre su conveniencia o inconveniencia. El ejecutivo debe decidir sobre admisión o rechazo en 30 días. El artículo 352 del código la redujo a 15 días. La disolución de un sindicato solo procede cuando "se aparte permanentemente de sus fines" previa sentencia del tribunal competente.

VII. La libertad sindical en el Código de Trabajo

i. El artículo 138 del Código de Trabajo prohíbe: obligar por coacción o cualquier medio a trabajadores para que se afilien o no a un determinado sindicato o influir en sus convicciones políticas o religiosas.
ii. Obligarlos, por cualquier medio, a que se retiren del sindicato a que pertenezcan o que voten por determinada candidatura en las elecciones a directivos.
iii. Declara de interés público la constitución de sindicatos (artículo 334) y obliga al Estado a fomentar la constitución de sindicatos donde no los hubiere y a promover la afiliación a los sindicatos existentes (artículo 379).

VIII. Doctrina del Comité Libertad Sindical de la O.I.T.

Este órgano de control de O.I.T. es un mecanismo especial, rápido y no judicial para examinar quejas y violaciones a libertad sindical aun en países no hayan ratificado los 87 y 98.

La doctrina del comité de libertad sindical ha sostenido, como principio general, la prohibición de la disolución administrativa. La disolución o suspensión solo procede como medida excepcional y solo en casos de extrema gravedad previa decisión judicial independiente y como último recurso. Siendo incompatible con los principios de libertad sindical la supresión de sindicatos por razones que impliquen afectación grave del orden democrático. Organización Internacional del Trabajo (2006). Recopilación de decisiones y principios del comité de libertad sindical del Consejo de Administración de la OIT (5 edición revisada) Capítulo 11 "disolución y suspensión de las organizaciones" Párr. 682 y Concordantes.

En lo relacionado con actividades ilícitas de algunos dirigentes o miembros ha sostenido que "privar a docenas de miles de trabajadores de sus organizaciones por haberse fallado judicialmente que algunos dirigentes o miembros de estas han realizado actividades ilegales, constituye clara violación de los principios de libertad sindical". (Ibidem. Capítulo 11: Disolución y suspensión de las organizaciones", párr. 677-678).

En síntesis, la doctrina consolidada del comité de libertad Sindical considera que para la disolución de una organización sindical deben proporcionarse unas garantías mínimas tales como el recurso judicial previo, derecho a la defensa y el debido proceso: presunción de legalidad de la actuación del sindicato y proporcionalidad. La disolución es el último recurso y el estado debe utilizar mecanismos menos restrictivos como advertencias, multas, suspensiones temporales antes de recurrir a la cancelación definitiva.

IX. La Reacción Oficial Ante la Protesta Contra la Reforma a la ley De la Caja de Seguro Social. Demanda de Disolución del SUNTRACS.

Durante el pasado año el país afronto una protesta liderizada por los gremios docentes y de la Coordinadora de unidad sindical (CONUSI) y el Sindicato único de trabajadores de la construcción (SUNCTRACS) contra el proyecto de ley que reforma la ley orgánica de la caja de seguro social. Luego de semanas de manifestaciones y protestas se aprobó finalmente la ley 462. Como represalia el gobierno nacional inicio una serie de medidas para desarticular al SUNTRACS. Congeló sus cuentas bancarias, disolvió la cooperativa del sindicato, se detuvieron algunos de sus dirigentes y finalmente interpuso el 17 de julio de 2025, por conducto de la ministra de trabajo, una demanda de disolución de esta organización ante la jurisdicción Especial de Trabajo.

La demanda se fundamenta en el artículo 392.1 del Código de Trabajo que autoriza la disolución de un sindicato cuando "**de manera evidente se aparte permanente de sus fines exclusivos**". El argumento fundamental de la demanda sostiene que "si una organización sindical es una amenaza para el orden constitucional, bienestar general o incurre en actuaciones delictivas la disolución es no solo posible sino necesaria". Panamá, Juzgado Primero de Trabajo del Primer circuito judicial de Panamá" Demanda de disolución sindical interpuesta por la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral contra el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS). Expediente 112710/25, ciudad de Panamá

Como pruebas presentaron recortes de diarios de la localidad sobre los incidentes contra el orden público provocados por el sindicato, alegando que SUNTRACS realizo actividades que se apartan de los fines previstos en el art. 357 del Código de Trabajo porque supuestamente el sindicato ha sido utilizado para ejecutar actos ilícitos, obtener lucro indebido a expensas de sus afiliados y promover la desestabilización social del país y es una amenaza al orden constitucional y al bienestar general.

Para comprobar estos atentados al orden constitucional y los supuestos delitos cometidos por el sindicato se acompañan informes del Instituto Panameño de Cooperativismo (IPACOOP) donde se afirma que se desviaron fondos provenientes de los aportes de los asociados a la cooperativa del SUNCTRACS para fines ajenos al cooperativismo y una supuesta malversación de los fondos para pagar las prestaciones laborales de los trabajadores del proyecto turístico llamado RED FROG en Bocas del Toro.

Vol.11| N.º 1| octubre – marzo 2027| ISSN 2616-9711

Sin embargo, en nuestra opinión, la demanda de disolución no cumple con los estándares mínimos exigidos tanto por los instrumentos internacionales como los de la constitución y la legislación laboral para adoptar una medida extrema y excepcional e inédita en toda la historia de nuestra legislación laboral. La constitución y el Código de trabajo exigen que se compruebe que el sindicato se ha apartado **"permanentemente de sus fines**". Sostiene Iván quintero (2012) que este sindicato fue creado el 10 de septiembre de 1972, hace más de cincuenta años y desde 1974 hasta la fecha celebra la convención colectiva más importante del país, por lo que las alegaciones de desviación de sus objetivos no se compadecen con la realidad fáctica de la organización sindical más importante del país. (p 38).

La atribución a algunos dirigentes de actos delictivos de malversación de fondos de las prestaciones laborales de los trabajadores y de la cooperativa del SUNTRACS, están apenas en una etapa preliminar, y estos procesos penales suelen dilatarse años, por lo que utilizarlos como elementos probatorios fundamentales en la demanda de disolución implica desconocer el debido proceso y la presunción de inocencia y de legalidad que tienen los actos de las organizaciones sociales en nuestro ordenamiento jurídico.

De comprobarse estos señalamientos lo procedente, según la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., no es la disolución de la organización, más bien seria la sanción de conformidad con sus estatutos de los supuestos miembros infractores de la ley penal. Las decisiones del Comité de Libertad Sindical de O.I.T. sostienen que privar a múltiples trabajadores de sus organizaciones sindicales por haberse fallado judicialmente que algunos dirigentes o miembros de las mismas han realizado actividades ilegales, constituye una clara violación de los principios de la libertad sindical. La respuesta jurídica debe dirigirse contra las personas responsables y no contra la organización sindical (Recopilación de decisiones del comité de libertad sindical (sexta edición, 2018, párrafos 995, 966) Caso No. 2169 (Pakistán), 344, informe, párrafo 139.

Desde cuando realizar protestas y huelgas con fines legítimos, como los es sin duda el oponerse al proyecto de reformas a la ley de la Caja de Seguro Social, es contrario a nuestro régimen laboral. Podríamos discrepar de los métodos, pero los trabajadores asumieron formas de lucha históricamente reiteradas a lo largo de la existencia del movimiento obrero no solo en Panamá sino en todo el mundo. Solo las dictaduras recurren a la perniciosa practica de disolverlos y criminalizar la protesta legitima, al considerarlos "mafiosos, maleantes y terroristas." (Berna, 2025, p.1).

X. Derecho a la Protesta Social y el Estado de Derecho en Panamá.

Un tema mucha trascendencia en el actual debate sobre la vigencia de la libertad sindical en Panamá es el relativo a los límites y alcance del derecho de protesta social, el cual suele tratarse como una categoría jurídica especial, sin bien relacionado con otros derechos, como los de reunión, asociación y libertad de expresión. Este derecho comprende un conjunto de derechos humanos fundamentales, reconocidos tanto en los tratados, pactos y otros instrumentos internacionales, como en las constituciones de los países democráticos. En este sentido, además de los clásicos derechos mencionados habría que incluir el derecho a la libertad sindical y el derecho de huelga, incluidas las modalidades especiales o atípicas de esta. Estos derechos implican un ejercicio colectivo de la protesta social, que también se encuentra protegido por la normativa de los derechos fundamentales y de los derechos humanos.

Sostiene Rolando Murgas (2021) que este derecho forma parte esencial de la articulación de un sistema democrático, que, para serlo, requiere no sólo de su proclamación normativa, sino también de mecanismos de tutela judicial efectiva y del aseguramiento de una plena vigencia y disfrute en la realidad fáctica. Nuestro país no es ajeno a frecuentes desconocimientos que limitan y hasta impiden, más allá de lo sensatamente aceptable, el ejercicio real del derecho a la protesta social (p 2).

Las protestas sociales, según los criterios predominantes, pueden dirigirse contra las autoridades, en demanda de reivindicaciones o como rechazo u omisión en sus actuaciones o en sus políticas económicas y sociales o de otro tipo. Del mismo modo, pueden dirigirse en contra de particulares, como las que se dan en temas ambientales, como la lucha contra la minera, o sociales como la protestas en rechazo a la reforma a ley de la Caja de seguro social.

Sin embargo, el maestro mexicano Néstor de Buen (1998), ha sostenido, en un enjundioso artículo que denominó **"El viejo derecho de huelga",** que el movimiento obrero debe renovar sus formas de lucha tradicionales debido a que "la huelga masiva, independiente de cualquier actividad de la empresa, sin producción, sin salarios, con sacrificios del público…ya no tiene lógica. (320).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), plantea la necesidad de que en la protesta social se garanticen una serie de derechos, necesarios para asegurar su libre ejercicio.

En este orden, señala los siguientes:

- Derecho a participar en protestas sin autorización previa.
- Derecho a elegir el contenido y mensajes de la protesta.
- Derecho a escoger el tiempo y lugar de la protesta.
- Derecho a escoger el modo de protestar.

(Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protesta y Derechos humanos.22/19, septiembre 2019, p.27-35)

Las garantías que requiere la protesta social conllevan límites y eventuales responsabilidades. El derecho de reunión generalmente exige que se haga de manera pacífica y sin armas. No es fácil distinguir entre protestas pacíficas y las violentas, frecuentemente los gobiernos incurren en la criminalización de la protesta social o de algunas de sus modalidades.

Vol.11| N.º 1| octubre – marzo 2027| ISSN 2616-9711

En este sentido, además de las acciones contra el SUNTRACS, el órgano ejecutivo presento a la Asamblea Nacional el día 9 de marzo del corriente año, por conducto de la ministra de Gobierno, un proyecto de ley que adiciona el artículo 169-A al código penal imponiendo penas de prisión de dos a cuatro años para quienes durante una manifestación, protesta u otra concentración pública, utilicen capuchas, pasamontañas, mascaras u otros medios destinados a ocultar total o parcialmente, su rostro, con el propósito de provocar actos de violencia, llevarlos a cabo o incitarlos.

Este proyecto ha generado mucho rechazo de la ciudadanía, y aunque fue retirado, so pretexto de realizar correcciones, es la expresión última de una sistemática política de Estado para reprimir el derecho a la protesta social, con las implicaciones que la violación de todos los derechos fundamentales involucrados en el derecho a la protesta social supone para la plena vigencia del Estado de Derecho y de sistema democrático en nuestro país.

Mientras el Estado panameño realiza ingentes esfuerzos por salir de las listas negras de la OCDE y la Unión Europea, nuestro país, aparece denunciado en el caso 3456 ante el Comité de libertad sindical de OIT por SUNCTRACS, y la CONUSI, por graves y reiteradas violaciones de la libertad sindical a consecuencia de las protestas contra la concesión a Minera Panamá (ley 406) y contra la ley 462 que reformaba la ley de la Caja de Seguro Social. (Organización Internacional del Trabajo (2026) 413th report of the committee on freedom of Association (Report No.413, case No.3456 Panamá).

Como resultado de las denuncias, el día 1 de junio de 2026 en la 114 Conferencia Internacional del Trabajo que se realizó en Ginebra, Suiza, se decidió incluir a Panamá en la lista de vigilancia prioritaria de 23 países que serán examinados por el Comité de Expertos en Aplicación de Normas y Convenios del organismo por graves infracciones al Convenio 87 de libertad sindical. Esta decisión se suma al caso No 3456 donde el Comité de Libertad Sindical de OIT ya había instado al gobierno de Panamá a garantizar el acceso a los fondos sindicales y a proteger a los lideres del SUNTRACS. Esta medida es una de las más graves que puede adoptar este organismo y obliga a Panamá a rendir cuentas ante la comunidad internacional por lo que su impacto reputacional es demoledor.

Conclusiones

De las consideraciones expuestas podemos concluir que el gobierno nacional está violando sistemáticamente el ejercicio de la libertad sindical y que esto lo sitúa en una flagrante violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales a la luz de los Pactos, Convenios y tratados sobre que sobre esta materia ha aprobado la República de Panamá. Contradice la doctrina reiterada de los organismos de derechos humanos como la Corte Interamericana de derechos humanos y el Comité de Libertad Sindical de OIT. Infringe reiteradamente las normas constitucionales y legales que consagran el pleno ejercicio del derecho de sindicación y a la protesta social, la que ha pretendido criminalizar para desmovilizar el potencial reivindicativo de los sectores populares.

Es necesario que cesen las acciones antisindicales y se proceda de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el sentido de que el sindicato tenga acceso a sus recursos y sus cuentas bancarias, se detenga cualquier intento de disolver la organización sindical y se busque a través del diálogo constructivo entre los interlocutores sociales puntos de encuentro para superar las controversias. De persistir el gobierno nacional

Vol.11| N.º 1| octubre – marzo 2027| ISSN 2616-9711

en sus pretensiones no cabe duda, de acuerdo con la gravedad de las situaciones expuestas, que el Estado de Derecho que tanto ha costado construir estaría en grave peligro.

Referencias

Afanador Núñez, Fernando (1994). Derecho Colectivo de Trabajo. Departamento de Publicaciones de la Universidad del Externado. pp 28 - 45.

Berna, A. (2025, 13 de febrero). Mulino rechaza anarquismo; 480 detenidos tras enfrentamientos. Diario La Estrella de Panamá.

Cabanellas, Guillermo (1958). Compendio de Derecho Laboral. Tomo II, Editorial Bibliográfica OMEBA. p. 41.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Protesta y Derechos humanos.22 (19). p.27-35.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (5 de mayo de 2021). *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga y su relación con otros derechos, con perspectiva de Género*. Opinión consultiva OC-27/21.

De Buen, Néstor (1998). *El Viejo Derecho de Huelga*. En: XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. p. 320.

De la Cueva, M. (1993). *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. 13 edición. Editorial Porrúa. p. 249.

Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral vs. Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS), Expediente 112710/25 (Juzgado primero de trabajo del primer circuito judicial, Ciudad de Panamá, fecha de la sentencia).

Murgas, R. (2021). *El derecho a la protesta social*. En: Foro Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Alcance y límites de la protesta social, Universidad del Rosario, p.2.

Murgas, R. y Torres, V. (2015). *Derecho colectivo de trabajo. Manual Básico*. Facultad de derecho y Ciencias Políticas. p. 31.

Montoya Melgar, A. (2005). *Derecho del trabajo*. 26 edición, Editorial Tecnos. p 122.

Organización Internacional del Trabajo. (2006). *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de libertad sindical de la O.I.T*. 5.ª ed. Revisada. véase informe caso No. 1581, párrafo 469.

Organización Internacional del Trabajo (2026) 413th report of the committee on freedom of Association (Report No.413, case No.3456 Panamá).

Quintero, I. (2012). Historia Política del SUNCTRACS. s.n. p. 38.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical (6.ª ed., párr. 995, 966; Caso No. 2169 - Pakistán, párr. 139).

Vargas Velarde, O. (2021). *Curso de Derecho del Trabajo: Derecho Colectivo del Trabajo*. Editorial Portobello. P. 8.