

# DIALOGO SOCIAL

# EN PANAMÁ

Génesis y alcance de  
la legislación laboral  
especial por COVID-19  
en Panamá.

Por: Vasco Torres De León

Panamá  
República de Panamá  
— 2020



# Génesis y alcance de la legislación laboral especial por COVID-19 en Panamá.

Por espacio de 60 días se instaló una Mesa Tripartita de Dialogo por la Economía y el Desarrollo Laboral (MTD), como un espacio creado por el Gobierno Nacional de la República de Panamá, con la finalidad de que los interlocutores sociales y actores de las relaciones laborales y la producción del país dialogaran juntos “con el objetivo de lograr consensos que ayuden a recuperar y/o mejorar las relaciones laborales existentes antes de la pandemia del COVID-19”, para ejecutar acciones de carácter laboral en los siguientes seis meses, como mínimo **(Res. N° DM 150 de 27 de abril de 2020)**.

Panamá ya ha tenido una cierta tradición de dialogo social, tanto en el ámbito social, como en el ámbito estrictamente laboral. En este último escenario, es dable mencionar que en la actualidad existe en el país la Comisión del Acuerdo Tripartito de Panamá, en cuyo seno se realiza el trabajo de las comisiones de Adecuación y la de Tratamiento Rápido de Quejas sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva; que, con la Comisión Nacional de Salario Mínimo son, probablemente, los dos mayores referentes de dialogo social en Panamá, en la actualidad.

En mi opinión, cabe rescatar cuatro elementos centrales que dejó la experiencia de la MDT. Tales elementos son: el desarrollo y vicisitudes; los logros puntuales; la normativa derivada, y; las perspectivas que nos deja la experiencia.

Sobre el primer aspecto, el desarrollo y vicisitudes de la MDT, interesa destacar la forma en que la experiencia se originó y evolucionó, desde su instalación hasta su fin. En tal sentido rescato que la MDT se acordó en una sesión de

la Comisión del Acuerdo Tripartito de Panamá, que estimó necesario que el impacto que el COVID-19 venía generando en las relaciones laborales, bien merecía la pena instalar una iniciativa de diálogo social que atendiera puntualmente tan inédita situación. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) realiza el llamado por medio de una resolución presidencial, la cual contempla la integración de las organizaciones más representativas de los sectores obreros y empresariales del país (8 por cada sector), lo que supuso, la convocatoria más amplia, en los tiempos recientes, para una mesa de dialogo social laboral.

La instalación de la mesa supuso un inicio desde cero, pues no se dictaron reglas mínimas del cómo y el qué del dialogo. Este elemento supuso que la facilitación del dialogo (encargada a la Universidad Especializada de las Américas-UDELAS-, apoyada por la Universidad de Panamá-UP-), propusiera unas reglas de dialogo básico, que fueron discutidas, modificadas y acordadas por las partes. Este ejercicio consumió un 25% del tiempo del dialogo. Tales reglas establecieron el funcionamiento de una Mesa Plenaria y 3 comisiones de trabajo (Asuntos sociolaborales; Asuntos laborales, económicos y jurídicos para el trabajo y preservación del empleo; Asuntos para el retorno gradual, laboral y sanitario). En tanto que en la Mesa Plenaria se recibió información especializada para el trabajo a realizar y se decidieron los temas generales, incluido la ratificación de los acuerdos logrados, en las comisiones de trabajo se dio la discusión de las propuestas específicas que las partes presentaron.

Otro elemento que gravitó sobre el desarrollo de todo el proceso fue, sin duda, las muy distintas expectativas que cada sector concebía del dialogo. En tanto que por el sector obrero las propuestas temáticas abracaban aspectos tan amplios, como disimiles (tratamiento de la deuda externa del país; nivel de exacción fiscal de la población; reformas constitucionales; pago de prestaciones sociolaborales para trabajadores afectados por la situación; no reformas al código de trabajo); el sector empresarial proponía una discusión limitada a aspectos de impacto directo en las relaciones laborales, en función de la afectación que impuso el COVID-19 (nueva forma de contratación temporal; suspensiones de contratos mayores que las establecidas en el

código de trabajo; reducción de jornada de trabajo; protocolos sanitarios claros y limitados para las empresas y poco más). El sector gubernamental llevó pocas propuestas a las comisiones y procuró, en compensación, generar información utilizable para toma de decisiones y, en la medida de las capacidades dadas a sus voceros, hacer propuestas de apoyo socioeconómico limitado; pero, adicionalmente, asumió el compromiso de suplir la falta de acuerdos, en aquellos temas que se debía garantizar la toma de medidas.

Finalmente, sobre este primer aspecto, debe consignarse que, a escasos días para concluir las negociaciones, 3 de las 8 centrales obreras que asumieron el dialogo, se retiraron de la mesa de negociación, completándose el diálogo con las restantes organizaciones obreras y la totalidad de las organizaciones empresariales invitadas. Indudablemente, tal hecho hizo tambalear la mesa de dialogo, si bien, finalmente, el proceso no descarriló y tuvo frutos, como veremos a continuación.

En relación al segundo aspecto, los logros puntuales del dialogo, debe señalarse que las tres comisiones temáticas instaladas obtuvieron resultados concretos, si bien, limitados. En tal sentido, la Comisión N° 1, Asuntos sociolaborales, logró acuerdo en una serie de puntos referidos a: 1. Propuesta de modificación de la ley 59 de 2003 sobre el programa de alimentos para los trabajadores (con 3 puntos); 2. Acuerdo para reglamentar la Ley de teletrabajo No. 126 de febrero de 2020 (tres puntos); 3. Acuerdo de perfeccionamiento del sistema de registros de empresas en suspensión y sus trabajadores (un punto). La Comisión N° 2, Asuntos laborales, económicos y jurídicos para el trabajo y preservación del empleo; acogió un acuerdo: 1. Modificación de la jornada de trabajo (con 9 puntos). En tanto que la Comisión N° 3 Asuntos para el retorno gradual, laboral y sanitario, acogió un acuerdo: 1. Sobre el comité de salud y seguridad y medidas sanitarias en el puesto de trabajo (con 12 puntos).

Quizás valga la pena anotar que de los disensos también hubo resultados, posteriormente utilizados, pues, temas de relevancia tanto jurídica como social que no lograron consenso en MDT, fueron retomados por el MITRADEL

para presentar en la Asamblea de Diputados, seguidamente, un proyecto de ley que tomaría las medidas laborales que implicaban una norma de rango jurídico. Tal norma, como veremos adelante, incluyó aspectos consensuados, no consensuados y hasta algunos que, aunque conversados y acordados en la MDT, finalmente no se incluyeron en esta ley (programa de alimentación de trabajadores, conocida como la Ley Vale) y, en cambio, otros no tratados sí fueron incluidos (fuero de maternidad). Sin embargo, ya se tiene noticia que la Ley 59/2003, que establece el programa de alimentos de los trabajadores, será sujeta de modificación por medio una nueva iniciativa legal (mediante **Proyecto de Ley N° 15-20**). En este caso, la Comisión N° 1, consensó el que el “vale” de alimentos se incrementará desde US\$ 100.00 hasta US\$ 500.00 y; además de comida, el vale podrá ser utilizado para la gastos médicos y escolares.

En lo referido al tercer elemento, la normativa derivada, es de consignarse que los acuerdos que no precisaban un tratamiento legal fueron adoptados rápidamente por medio de resoluciones dictadas por el MITRADEL, las cuales son de obligatorio cumplimiento. Ellas son la **Resolución Ministerial N° DM-198, de 10 de julio de 2020**, “Que convierte en normas de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Dialogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de retorno gradual sanitario y laboral, y dicta otras disposiciones”, que adopta el procedimiento y estándares sanitarios aplicable en la empresas, y; el **Decreto Ejecutivo N° 101, de 13 de julio de 2020**, “Que convierte en normas de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Dialogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de jornada de trabajo”, que regula lo concerniente la reducción de la jornada de trabajo y su tratamiento.

Finalmente, sobre este tercer aspecto, es de destacar la recién aprobada **Ley 157, de 3 de agosto, de 2020**, “Que establece medias temporales de protección al empleo en las empresas afectadas por el COVID-19 y dicta otra disposición”. Esta ley adoptó disposiciones sobre: a. Reintegro gradual de trabajadores y prohibición de nuevas contrataciones para reemplazar los trabajadores suspendidos, así como posibilidad de suspensiones de contratos

hasta final de 2020 (art. 2); b. Prohibición de discriminación de trato para el retorno gradual (art. 3); c. Regulación sobre turnos de trabajo (art. 4); Pago proporcional, cuando corresponda, y pago de bono por el Estado, en sustitución de la partida del décimo tercer mes (art. 5). d. Regulación de terminación por mutuo acuerdo (art. 6); e. Pago de indemnización por terminación, sea por mutuo o por despido unilateral (art. 7); f. Fórmula para el cálculo de la prima de antigüedad e indemnización (art. 8), y; g. Suspensión del cómputo del fuero de maternidad por el tiempo de suspensión de contrato (art. 9). Debe destacarse que los temas regulados en los artículos 2 (en parte), 3 y 8 fueron consensuados en la Comisión N° 2; en tanto que el artículo 9 no fue debatido en las comisiones de la Mesa Tripartita de Dialogo.

No debe dejarse de mencionar que algunas de las organizaciones que se retiraron al final del dialogo (tal como mencionamos arriba), se opusieron en la Asamblea de Diputados y se manifestaron en las calles en contra de la ley adoptada.

El último elemento a destacar, las perspectivas del ejercicio de dialogo supone, en mi opinión, una puerta de oportunidad para seguir profundizando en la experiencia de dialogo social en Panamá. La MDT rindió buenos frutos en esta coyuntura tan especial, aunque, por supuesto, con claras carencias y sin sabores. Quizás lo más destacable fue el ejemplo de la posibilidad de lograr consensos en temas de mucho interés y necesidad social.

Es necesario la consolidación institucional del dialogo social, por medio de instancias adecuadas para llevar a cabo, de forma permanente, el diálogo social laboral. Es deseable, además, producir normativa adecuada para conducir los distintos procesos de dialogo, consulta, participación u otro tipo de intercambio sobre temas de interés sociolaboral. Tal labor sólo será posible, adecuadamente, si la misma conlleva el fortalecimiento de las capacidades, de forma tal que se hace necesario fomentar la investigación, formación y capacitación, el intercambio de experiencias de, y entre, los interlocutores sociales, de forma tal que el empirismo predominante en esta materia de paso a interlocutores con alto nivel profesional.

El dialogo social es una genuina muestra de democracia, tolerancia y reconocimiento del otro y, en tal sentido, una pieza irremplazable para la construcción societaria justa.

\*Vasco Torres De León es profesor Titular III (Catedrático) de Derecho del Trabajo, en la Universidad de Panamá. Fue miembro del Equipo de Facilitación de la Mesa Tripartita de Dialogo y, en esa calidad, Moderador de la Comisión Temática N° 2, de la Mesa de Dialogo Tripartito por la Economía y el Desarrollo Laboral (Rep. de Panamá).