

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL



DECRETO EJECUTIVO No. 11
De 11 de *Noviembre* de 2025

Que reglamenta los artículos 485, 486, 487 y 488 del Código de Trabajo sobre la huelga en los servicios públicos

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 69 de la Constitución Política de la República de Panamá reconoce el derecho a huelga y dispone que la ley reglamentará su ejercicio y que podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que la ley determine;

Que el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política dispone que es atribución del Presidente de la República, con la participación del ministro respectivo, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;

Que el Capítulo III del Título IV del Libro III del Código de Trabajo regula la huelga en los servicios públicos, en cuyo artículo 485 se reconoce que los trabajadores de las empresas que prestan servicios públicos podrán hacer uso del derecho a huelga, sujeto a la observancia de las restricciones especiales previstas en dicho capítulo, así como a los requisitos de la huelga dispuestos en el código para los demás trabajadores;

Que de acuerdo al artículo 486 del Código de Trabajo, los servicios públicos a que se refiere el artículo 485, comprende la prestación de los servicios de comunicaciones, transportes, gas, luz y energía eléctrica, limpieza, aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones; así como los servicios prestados en los sanitarios, hospitales, cementerios y en la producción de alimentos de primera necesidad;

Que la huelga en los servicios públicos queda sometida a las restricciones especiales contempladas en el artículo 487 del Código de Trabajo, concordante con el artículo 69 de la Constitución Política, en el sentido que los huelguistas deberán comunicar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través de la Dirección General o Regional, los turnos de urgencia en los centros que serán afectados para que no se paralice la prestación del servicio público y, para tal efecto, exige que laboren en los turnos de urgencia, entre el veinte por ciento (20%) y el treinta por ciento (30%) de los trabajadores;

Que, con arreglo el referido precepto del Código de Trabajo, la Dirección Regional o la Dirección General de Trabajo pueden aumentar hasta el máximo el porcentaje de trabajadores que deberán laborar cuando estime que es insuficiente el porcentaje inferior acordado por los huelguistas;

Que de acuerdo al artículo 488 del Código de Trabajo, el transporte en buques, aeronaves, trenes, autobuses y otros medios de transporte son considerados servicios públicos, en virtud

de lo cual exige que tales medios de transporte deben ser conducidos al punto de destino al comenzar la huelga;

Que las restricciones impuestas por los artículos 487 y 488 del Código de Trabajo a la huelga en los servicios públicos responden al interés general de evitar la paralización total de labores a fin de asegurar la continuidad e ininterrupción de los servicios mínimos esenciales, considerados básicos e indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población, tomando en cuenta que el Estado tiene el deber de tutelar el derecho de la colectividad a recibir la prestación de los servicios públicos con regularidad y continuidad;

Que la Organización Internacional del Trabajo, a través de sus organismos de control, han sostenido que las autoridades nacionales pueden adoptar medidas concretas que garanticen la continuidad en la prestación de un servicio mínimo esencial, en los casos de ejercicio del derecho a la huelga dentro de las empresas de servicios públicos, considerando que la interrupción de tales servicios puede tener consecuencias para la vida, la seguridad o la salud de las personas;

Que la prestación de los servicios públicos debe ser continua, ininterrumpida, general, universal y uniforme, siendo vital para satisfacer necesidades de la población, bien sea que la prestación la lleve a cabo la Administración Pública directamente, con sus medios y recursos, o bien sea que la prestación corresponda indirectamente a empresas de capital mixto o privado, mediante contratos de concesión celebrados con el Estado;

Que el Estado, a través de entidades y empresas públicas, presta servicios públicos importantes para satisfacer las necesidades de la población como lo son el servicio de agua potable, hospitales, aseo y cementerios, e igualmente los presta a través de concesiones o licencias, como los servicios públicos de comunicaciones, transporte, energía eléctrica, gas, sanidad y de artículos de primera necesidad para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada de la población, la seguridad y soberanía alimentaria nacional;

Que el Órgano Ejecutivo garantiza el libre ejercicio del derecho a huelga en el servicio público, pero reconoce que la Constitución Política somete ese derecho a las restricciones especiales contempladas en el Código de Trabajo, que se fundamentan en la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales que prestan las entidades del Estado y las empresas en las cuales tiene participación en el capital accionario, así como los prestados en régimen de concesión, con el propósito de minimizar los efectos de la huelga en la prestación de tales servicios públicos en perjuicio de la población;

Que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con la ponencia del doctor Arturo Hoyos, en Sentencia de 19 de enero de 1995, estableció lo siguiente: “Y, por otro lado, en cuanto al derecho de huelga, cabe anotar que está reconocido claramente en la Constitución Política. Pero la misma establece la necesidad de imponer restricciones al ejercicio de dicho derecho en el caso de los servicios públicos. En nuestro país no se ha legislado en torno a dichas restricciones, y ciertamente es imprescindible reglamentar las huelgas en los servicios públicos esenciales que presta el Estado, en vías de evitar que se produzcan interrupciones injustificadas del disfrute de dichos servicios por parte de la comunidad”;

Que la empresa PSA Panamá Internacional Terminal S.A., por medio de apoderada judicial, presentó demanda contenciosa administrativa de nulidad, con la finalidad que se declarara



CM
8

Decreto Ejecutivo No. 11
De 11 de Noviembre de 2025
Página 3 de 6

nula por ilegal la frase “de pasajeros”, contenida en el Decreto Ejecutivo No. 25 de 5 de junio de 2009 a través del cual se reglamentó los artículos 486 y 487 del Decreto de Gabinete No.252 de 1971 (Código de Trabajo);

Que mediante Sentencia de 9 de octubre de 2024 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial No. 30215-A, se resolvió declarar que no es nula por ilegal la frase “de pasajeros”, contenida en el Decreto Ejecutivo No.25 de 5 de junio de 2009, que reglamentó los artículos 486 y 487 del Código de Trabajo;

Que la citada sentencia estableció que es facultad del Estado, a través de un Decreto Ejecutivo, reglamentar el servicio público inmerso frente al ejercicio a huelga de los trabajadores que presten el mismo; y, dicha sentencia, también señaló que corresponde al Estado definir, dentro de la gama de los servicios públicos, tomando en cuenta la circunstancia de su realidad, cuáles son los servicios públicos esenciales sobre los cuales pueden pesar restricciones especiales en el ejercicio del derecho a huelga;

Que los artículos 38 y 39 la Ley 109 de 25 de noviembre de 2013, que regula el Sistema Metro de Transporte de Personas, dispone que este es un servicio público esencial, que debe prestarse de manera ininterrumpida y continua dentro del horario comercial que se fije; y que, en caso de conflicto laboral, una vez agotados los términos y procedimientos de conciliación, la autoridad competente deberá decretar el arbitraje para asegurar la prestación del servicio público de transporte, conforme a las disposiciones del Código de Trabajo;

Que en virtud de las consideraciones anteriores, se hace necesario reglamentar los artículos 485, 486, 487 y 488 del Código de Trabajo, relativos al ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos.

DECRETA:

Artículo 1. Los servicios públicos a que se refieren los artículos 485 y 486 del Código de Trabajo comprenden la prestación de los siguientes servicios públicos esenciales:

1. Los servicios de comunicaciones de telefonía fija o móvil, concesionados en virtud de la Ley 31 de 1996, que dicta normas para la regulación de las telecomunicaciones.
2. Los servicios de energía eléctrica, comprendidos en estos los servicios de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, prestados por empresas públicas del Estado, por empresas de capital mixto o por empresas privadas mediante concesión o licencias, conforme a lo establecido en el Texto Único de la Ley 6 de 1997, que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad.
3. Los servicios de transporte público de pasajeros prestados por particulares mediante licencias otorgadas por el Estado de acuerdo a la Ley 14 de 1993, que regula el transporte público de pasajeros.
4. Los servicios de transporte marítimo de pasajeros por las vías acuáticas regulados por la Ley 55 de 2008, sobre comercio marítimo, y en el Convenio de transporte de pasajeros y sus equipajes por mar, aprobado por la Ley 96 de 2013.
5. Los servicios de transporte de mercancías por las vías acuáticas regulados por la Ley 55 de 2008, sobre comercio marítimo.



511/3

Decreto Ejecutivo No. 11
De 11 de Noviembre de 2025
Página 4 de 6

6. Los servicios de carga, descarga y disposición de mercancías destinadas al transporte terrestre o marítimo regulados por la Ley 55 de 2008, prestados por el Estado o por operadores portuarios mediante concesiones a que se refiere la Ley 56 de 2008, general de puertos de Panamá, y el Decreto Ley No.7 de 1998, orgánico de la Autoridad Marítima de Panamá.
7. Los servicios de transporte ferroviario de pasajeros o de mercancías administrados por el Estado o por empresas mixtas o empresas de capital privado bajo el régimen de concesión aprobado mediante Contrato Ley.
8. Los servicios de transporte aéreo prestados en los aeropuertos nacionales e internacionales regulados por el Texto Único de la Ley 23 de 2003, sobre la aviación civil en Panamá.
9. Los servicios aduaneros vinculados al transporte terrestre, marítimo y aéreo de mercancías y pasajeros a que se refieren los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 de este artículo.
10. Los servicios de transporte terrestre masivo de pasajeros prestados por autobuses o por el metro, regulados por la Ley 109 de 2013, que dicta el marco regulatorio del sistema metro de transporte de personas.
11. Los servicios públicos de salud prestados por el Estado, a través del Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social a que se refieren el Decreto de Gabinete No.1 de 1969 y la Ley 51 de 2005, del Ministerio de Salud y orgánica de la Caja de Seguro Social, respectivamente.
12. Los servicios de producción, distribución y aprovisionamiento de agua potable prestados por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, regulados en la Ley 77 de 2001, orgánica de la mencionada entidad pública.
13. Los servicios de aseo urbano y domiciliario a que se refiere la Ley 51 de 2010 y la Ley 106 de 1973.
14. Los servicios de producción agropecuaria y agroindustrial de alimentos para el consumo humano a que se refiere la Ley 352 de 18 de enero de 2023.
15. Los servicios de cementerios ofrecidos por los municipios en virtud de la Ley 106 de 1973.

Para los fines de los artículos 485 y 486 del Código de Trabajo, también se entiende por servicio público esencial, los prestados por las empresas contratadas por el Estado para la construcción de obras públicas y proyectos de interés social.

Artículo 2. Los trabajadores de las empresas que prestan los servicios públicos enunciados en el artículo anterior de este Decreto Ejecutivo podrán hacer uso del derecho de huelga, sujeto a las limitaciones previstas en los artículos 487 y 488 del Código de Trabajo.

Artículo 3. Para hacer uso del derecho a huelga en las empresas de servicios públicos descritos en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, los trabajadores deberán sujetarse a los requisitos establecidos para los demás trabajadores en el Título IV del Libro III del Código de Trabajo, en lo que corresponda.

Artículo 4. Para la declaratoria de huelga en las empresas que prestan los servicios públicos a que se refiere el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo y evitar la paralización total, los huelguistas deberán observar las siguientes reglas especiales:

1. Comunicar por lo menos con ocho días calendario de anticipación, la declaración de huelga a la respectiva Dirección Regional o la Dirección General de Trabajo.



24/4

2. Comunicar a la Dirección Regional o la Dirección General de Trabajo, con la misma antelación del numeral anterior, los turnos de urgencia que continuarán prestando el servicio público en los centros de trabajo afectados por la huelga.
3. Los turnos a que se refiere el numeral anterior serán fijados con un mínimo de veinte (20%) por ciento y el treinta (30%) por ciento del total de los trabajadores de la entidad, empresa, establecimiento o negocio de que se trate.
4. En los casos de huelga general, los turnos serán fijados con un mínimo de veinte (20%) por ciento y el treinta (30%) por ciento del total de los trabajadores de la misma profesión u oficio dentro de la entidad, empresa, establecimiento o negocio de que se trate.
5. La Dirección Regional o la Dirección General de Trabajo, según corresponda, podrá elevar hasta el treinta (30%) por ciento de los trabajadores que deberán servir a los turnos a que se refieren los numerales 3 y 4, cuando estime que es insuficiente el porcentaje de trabajadores acordado por los huelguistas.
6. Al comenzar la huelga declarada en el servicio público de transporte de carga o pasajeros a bordo de buque, aeronaves, trenes, autobuses y otros medios de transporte similares será necesario que tales naves o vehículos sean conducidos al punto de destino.

Artículo 5. Para evitar perjuicios a la comunidad, el Estado podrá asumir la dirección y administración del servicio público prestado por la entidad, empresa, establecimiento o negocio en el cual sea declarada la huelga, por el tiempo que estime indispensable, conforme a lo dispuesto en el artículo 517 del Código de Trabajo.

Artículo 6. En atención al numeral 3 del artículo 452 del Código de Trabajo, el conflicto colectivo en la empresa de servicio público será sometido de forma total o parcial a arbitraje, una vez concluidos los procedimientos de conciliación regulados en los artículos 432 a 451 del Código de Trabajo, en lo que sea aplicable.

En el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Dirección Regional de Trabajo o la Dirección General de Trabajo, según se trate, deberá decidir que la huelga sea sometida a arbitraje después que esta haya comenzado.

La decisión dictada por la Dirección Regional de Trabajo o la Dirección General de Trabajo será notificada inmediatamente a los representantes de la empresa y del sindicato que hayan sido facultados para negociar el pliego, y podrá ser apelada ante el despacho superior del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. El recurso de apelación se concederá en efecto devolutivo y será decidido sin intervención de las partes.

En la decisión que ordena someter el conflicto colectivo a arbitraje, se ordenará también la suspensión inmediata de la huelga.

Artículo 7. El presente Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo No.25 de 5 de junio de 2009 y el Decreto Ejecutivo No.132 de 3 de mayo de 2010.

Artículo 8. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir el día siguiente de su promulgación.



FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 17, 69 y numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá; Decreto de Gabinete No.249 de 16 de julio de 1970; Capítulo III del Título IV del Libro III del Código de Trabajo; Ley 109 de 25 de noviembre de 2013.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *Once* (11) días del mes de *Noviembre* del año dos mil veinticinco (2025).


JOSÉ RAÚL MULINO QUINTERO
Presidente de la República


JACKELINE MUÑOZ DE CEDEÑO
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

