

Derechos sociales y la protección de la maternidad de la mujer trabajadora en Panamá*

Social rights and maternity protection for the working woman in Panama

Tamara Martínez Paredes **

Resumen: El presente trabajo de investigación se desarrolla en el marco del Proyecto de Evaluación del Rendimiento Constitucional que se realiza entre IDEA Internacional y el Tribunal Electoral. El mismo se basa en la revisión de los artículos constitucionales contenidos en el Título III, que protegen derechos, deberes y garantías fundamentales de las personas, como lo es el derecho al trabajo decente, en igualdad de condiciones y adecuado a las necesidades de los diferentes grupos de personas. La metodología permitió evaluar la normativa que protege el derecho a la maternidad de la mujer trabajadora (artículo 72 de la Constitución), en base a criterios internos y externos, la jurisprudencia y las leyes sobre igualdad de género y derechos humanos en Panamá.

Palabras clave: derechos, equidad, maternidad, protección, trabajo.

Abstract: This research work is developed within the framework of the Constitutional Performance Evaluation Project carried out between International IDEA and the Electoral Tribunal. It is based on the review of the constitutional articles contained in Title III, which protect the rights, duties and fundamental guarantees of people, such as the right to decent work, under equal conditions and appropriate to the needs of the different groups of people. The methodology allowed the evaluation of the regulations that protect the right to motherhood of the working woman (article 72 of the Constitution), based on internal and external criteria, jurisprudence and laws on gender equality and human rights in Panama.

Key words: rights, equity, maternity, protection, work

*Esta investigación forma parte del proyecto sobre Evaluación de la Constitución de 1972 que adelantan el Tribunal Electoral e IDEA Internacional desde enero de 2021.

**Cuenta con licenciatura en Sociología por la Universidad de Panamá y posgrado en Docencia Superior. Posee diplomados en Género e Investigación, Maestranda en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá. Ejerce como docente especial del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

I. Introducción

La temática que a continuación se expone parte del análisis del contenido del Capítulo 3.º El trabajo -artículo 72 de la Constitución de la República del año 1972, sobre el fuero de maternidad. También se observará su relación con otros artículos de la Constitución que tratan el derecho de la mujer al trabajo en igualdad de condiciones con los hombres. El estudio hace énfasis en identificar los vacíos o posibles situaciones no tratadas oportunamente mediante acciones institucionales, puntuales y dirigidas a corregir o mejorar la situación.

Para ello, se ha examinado la legislación vigente sobre el fuero de maternidad en el sector público y privado, que abarca la protección del embarazo, la niñez y recientemente se extiende hacia la figura del padre, a través del fuero de paternidad. La jurisprudencia también forma parte del análisis, puesto que enriquece el conocimiento de los alcances de la normativa y su aplicación en la protección del derecho de la mujer a la maternidad.

Se presta particular atención a las condiciones que anteceden al desarrollo del concepto del fuero maternal dentro de nuestra Constitución Política, entendiéndolo como un derecho humano y social de la mujer trabajadora.

Este hecho se remonta a los años 40 del siglo pasado, cuando inician en nuestro país los primeros sindicatos de obreros y obreras, destacándose el Sindicato de Sastres y similares, creado en 1943, y que en 1944 se denomina el Sindicato de la Confección, Sastres y similares.

Una de las figuras más representativas de aquel movimiento fue la líder sindical Marta Matamoros, quien en entrevista que le

realizaran en 1994¹, relata que en aquel tiempo en Panamá no existía Código de Trabajo y la oficina para la Defensa de los Trabajadores, constituida por un inspector, funcionaba dentro del Ministerio de Salud. También comenta que en esa época existían pocas fábricas en Panamá; algunos talleres de costura funcionaban en casas y cuartos pequeños, en malas condiciones, con salarios ínfimos.

En 1945, la Federación Sindical de Trabajadores aglutinó a todas las federaciones de trabajadores, entre ellos el Sindicato de la Confección de ropa, donde participa Marta Matamoras como una de sus principales dirigentes. El proyecto de ley de protección de la maternidad de la mujer trabajadora se presenta en la coyuntura política de la creación de la nueva Constitución. Fue llevado a la Asamblea Constituyente y acogido por las Diputadas Esther Neira de Calvo y Gumersinda Páez. El proyecto contempló 14 semanas de descanso remunerado, que contó con el consenso de las trabajadoras de todos los sindicatos, amas de casa, aprobándose su inclusión en la Constitución de 1946 y el Código laboral de 1947.

En las reformas al Código laboral de 1971 se añadió un año de protección de la mujer después del parto (fuero maternal), reivindicaciones que fueron incluidas en el Capítulo III de la Constitución de 1972 (Título 3.º art.72). En la Constitución de 1972 se reconocen los principios de irrenunciabilidad de los derechos laborales, la estabilidad laboral, ajustes al salario mínimo, la jornada laboral de 8 horas, derecho a huelga y sindicalización.

¹Publicada en: Candanedo, J., & Gutiérrez, M. (2017). Marta Matamoras Entrevista Personal. Panamá: Instituto Panameño de Estudios Laborales.

Según Olmedo Beluche, el proceso se desarrolló de manera inversa:

La Constitución Política consagró estos derechos laborales básicos en concordancia con el Código de Trabajo, que los contiene y desarrolla, ya que éste fue redactado y entró en vigencia varios meses antes que se instalara la Asamblea Constituyente de 1972. En este caso el procedimiento funcionó al revés de lo que la lógica jurídica indica, ya que fue el Código la fuente que inspiró el respectivo capítulo de la Constitución Política, cuando lo usual es lo contrario” (Beluche, 2011).

El escenario propició la aplicación de las medidas necesarias, a fin de contener una situación de estallido social, pues venía de varias décadas de lucha por mejoras en las condiciones de trabajo en general y, en el caso específico de las mujeres, la protección de su derecho a la maternidad, igualdad salarial y laboral. El fuero de maternidad fue para ellas, en primer lugar, una conquista alcanzada. Sin embargo, aún persisten desigualdades basadas en el género, que continúan afectando a las mujeres en el ámbito laboral, en términos de discriminación, salarios y estabilidad laboral. El desafío de reducir esas brechas de desigualdad entre hombres y mujeres requiere de compromisos sociales e institucionales, así como de cambios en la cultura.

Luego del ejercicio de evaluación del rendimiento constitucional en torno al artículo 72 de la Constitución, pasando por el recuento histórico del proceso para lograr el reconocimiento de ese derecho de las mujeres trabajadoras en la carta fundamental.

Las conclusiones y algunas recomendaciones se orientan hacia posibles reformas constitucionales, inclusivas e integrales, tendientes a favorecer la equidad en la participación de hombres y mujeres en el trabajo productivo.

II. Metodología

La metodología utilizada se plantea en el documento “Evaluación de la implementación constitucional en Panamá”², cuya pregunta inicial es ¿cómo se puede evaluar la implementación y el desempeño de la Constitución política del Estado? En ese sentido, la propuesta se basa en dos enfoques:

- Una perspectiva interna: esta se refiere a si en general la Constitución ha servido para promover los propios objetivos que ella misma ha declarado, a través de la creación de leyes e instituciones necesarias.
- Una perspectiva externa: donde el rendimiento se evalúa de acuerdo con estándares externos, basado en criterios como prevenir la corrupción, generar el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley en la sociedad. Sigue el ejemplo de Yash Gai, quien sostiene que las constituciones exitosas son las que garantizan que el poder resida en las instituciones estatales.

Usando esta herramienta se intenta, al menos desde el criterio interno, analizar si las leyes existentes responden a las necesidades en términos de derechos y garantías individuales y sociales de la población. Para esa tarea nos apoyamos en la

²Tom Ginsburg (2021). Evaluación de la implementación constitucional, una propuesta metodológica, IDEA Internacional.

recopilación de leyes relativas al trabajo, el fuero de maternidad, así como en artículos de revistas y diarios nacionales que tratan la perspectiva actual en el contexto de la COVID-19.

III. Derechos sociales de la mujer en Panamá

1. La protección de la mujer trabajadora en la Constitución política

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 72 dice lo siguiente:

Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos, especiales previstos en la Ley, la cual reglamentará, además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.

Este artículo faculta a las mujeres a ejercer su derecho a la maternidad y al trabajo y, consagra a nivel constitucional el respeto de estos derechos por parte de los empleadores, ya sea en el sector público o privado. Tales derechos son de obligado cumplimiento,

salvo las excepciones previstas en la ley. A la vez, el artículo prohíbe cualquier acto de discriminación que pueda ser ejercido en contra de una mujer en etapa reproductiva, que afecte cualquiera de los derechos antes mencionados.

Se identifica una primera cuestión para ser investigada, si el hecho de que las mujeres ejerzan su derecho a la maternidad es causa de discriminación en el campo laboral. Sin embargo, se admite que desde el punto de vista normativo, desde la Constitución, el Código laboral y otras leyes existentes, el tema ha sido reconocido con especial énfasis, no solo en cuanto a la protección materna, sino de igual forma del(a) infante. Asimismo, son consideradas las condiciones especiales de trabajo de la mujer y la protección de su estado de embarazo, en reglamentaciones especiales de la norma.

La disposición constitucional sobre la maternidad de la mujer trabajadora se relaciona con otros títulos, capítulos y artículos de la Constitución, que expresan derechos a la no discriminación y a la igualdad salarial en el empleo, así como sobre la salud como derecho de la mujer en estado grávido.

Los derechos expuestos en el artículo 72 de la Constitución se encuentran contenidos del Título III, como se detalla a continuación:

- Capítulo 1.º Garantías fundamentales-artículo 19
- Capítulo 3.º El trabajo-artículo 64
- Capítulo 6.º Salud, seguridad social y asistencia-artículo 110 y 115.

El contenido de estos artículos se fundamenta en las garantías fundamentales de todo ser humano a no ser discriminado(a) por razón de sexo, con énfasis en el trabajo, la salud y la seguridad social.

El artículo 19 es fundamental en la garantía de los derechos humanos y sociales de las personas, además tiene el carácter de obligatoriedad, por lo que hoy existe legislación que protege específicamente el derecho a la no discriminación³. Este tipo de normativa se constituye en un avance en la protección de los derechos y garantías fundamentales de todas las personas para desarrollarse plenamente en la sociedad.

De igual forma, el artículo 64 del capítulo del Trabajo señala que toda persona tiene derecho a él, por lo que el Estado debe ser garante de que este se realice en las mejores condiciones, con igualdad de oportunidades. Se vuelve a colocar al Estado como garante para que las personas tengan ese derecho y puedan ejercerlo sin distinción, y además como un deber de cada ciudadano, trabajar para sostener su existencia decorosa.

En el capítulo de Salud del Título III de la Constitución, el artículo 110 guarda relación con la temática del derecho al fuero de maternidad, establecido en el artículo 72. El Estado tiene la responsabilidad de proteger la maternidad de la mujer, desarrollando políticas de educación en salud sexual y reproductiva. En ese sentido, importa reconocer que existen falencias en el desarrollo de programas que atiendan adecuadamente las necesidades la población, lo que se evidencia mediante la persistencia e incremento del embarazo adolescente y sus consecuencias sociales.

Datos recientes de la situación de las niñas y adolescentes durante la pandemia, indican que durante este período se presentaron mayores índices de embarazo precoz. Según informes del MINSA del primer semestre de 2020, el número de adolescentes

³Ley 7 del 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones.

embarazadas fue de 4,970, es decir, que hubo 696 embarazos en adolescentes más que en 2019. Las regiones con mayor número de adolescentes en esta condición son: en primer lugar la provincia de Panamá con 903 adolescentes embarazadas, seguida por la Comarca Ngäbe Buglé con 805 y la provincia de Panamá Oeste con 439⁴. Al relacionar estos datos con los que arroja el informe de Pobreza Multidimensional 2017-2018, las regiones donde se registran los porcentajes más elevados del índice son: la comarca Ngäbe Buglé, Panamá y Panamá Oeste, sectores en los que se acumula el 57% del total de personas en esta condición. Es decir, regiones con altos índices de pobreza, marcada por falta de acceso a la educación, información, salud y recursos, se ven afectadas en mayor medida por esta problemática; por lo cual sería pertinente dirigir políticas públicas con el objetivo de mejorar este índice al igual que las condiciones de vida de estas poblaciones, localizadas en territorios específicos del país.

Estos datos reflejan, además, la ausencia de articulación social y política, con las instituciones y actores involucrados en la temática, tales como educación, salud y desarrollo social, quienes deben hacerse partícipes para atender los temas que a nivel constitucional y en el marco normativo no han sido tratados de manera integral, a fin de atender de manera urgente la necesidad de contar con programas de educación sexual y reproductiva, dirigidos a la población adolescente, en todo el país.

Por otro lado, el artículo 115-Capítulo 3.º, en el cual se mandata la integración de los servicios de salud del gobierno, de manera orgánica, para lo que se faculta legislar sobre dicha materia.

⁴Marlene Testa (2021). Los embarazos adolescentes aumentan un 8% en medio de la pandemia, disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210908/embarazos-adolescentes-aumentan-8-medio>

2. La protección de la maternidad en el derecho internacional

La Organización Internacional del Trabajo, como organización consagrada a la promoción de la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, en cuanto a la promoción de los derechos de la mujer en el trabajo, ha formulado las siguientes declaraciones:

- Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975),
- Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998). También ha establecido convenios como los siguientes:
- Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares (1981),
- Convenio sobre Protección de la Maternidad (2000), en el que se revisan los dos convenios anteriores sobre esta materia y se regula la protección en caso de riesgos en el embarazo.

En junio de 2004, surge una regulación especial referida a la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad. En este tema, una de las formas más frecuentes para probar que no existe igualdad de oportunidades en el empleo, es el despido de la mujer embarazada, por esa razón se realiza el Convenio sobre la protección de la maternidad de la OIT, el 183 del 2000 “que obliga al empleador a probar la causa justa de dicha acción en todos los casos, de lo contrario el despido sería nulo”. Quedando dispuesto en el artículo 8, numeral 1:

Se prohíbe al empleador que despida a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia.

Este convenio es aplicable en todos los casos y su contenido es abarcador, no solo en cuanto al período de gestación de la mujer, si no al de lactancia y al fuero de maternidad, que le permite a la mujer reintegrarse a sus labores luego de dar a luz, lo que implica además la aplicación del principio de no discriminación basada en el género.

En relación con la legitimidad sobre el derecho al fuero maternal, es útil mencionar que existe un Convenio sobre la protección de la maternidad del año 1919, el cual fue ratificado por Panamá en el año 1958 y se encuentra en vigor, abarca la protección de los derechos de la mujer en el empleo antes y después del parto.

3. Avances en la legislación nacional sobre derechos sexuales y reproductivos de la mujer en Panamá

En cuanto a la legislación relativa al fuero de maternidad de la mujer en el trabajo, Panamá cuenta con leyes que protegen este derecho y su cumplimiento. La jurisprudencia existente muestra el desarrollo legal, al que puede recurrir la mujer a quien se ha vulnerado este derecho, que incluye a la persona menor de edad. También es cierto que las leyes presentan excepciones cuando

aun gozando del fuero maternal, la mujer puede ser despedida de su empleo, previa autorización judicial por causa justificada.

El Código laboral panameño data de 1971, con sus más recientes modificaciones contenidas en la ley 44 del 12 de agosto de 1995, que dicta las normas para regular y modernizar las relaciones laborales, entre ellas la maternidad de la mujer trabajadora, su condición especial y protección del empleo luego de dar a luz.

Otras leyes, como la ley 9 del 20 de junio de 1994, que regula la carrera administrativa, incluye además del tema del acoso sexual como causa de destitución directa, la protección de las trabajadoras del sector público en estado de gravidez.

Una norma clave para el cumplimiento de esta disposición constitucional es la ley 51 de 27 de diciembre del 2005, que reforma la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, en virtud de que en su artículo 146, desarrolla la forma en la que las madres trabajadoras pueden acceder a dicho beneficio, el tiempo de descanso remunerado, la cotización y la forma en la que se suspende el fuero para ella y su hijo(a).

Es importante mencionar que la legislación panameña actual cuenta con la ley 27 del 23 de marzo de 2017 o ley que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y el sector público, con la finalidad de fortalecer la unión familiar. La misma fue reglamentada mediante Decreto Ejecutivo N.º 35 del 31 de mayo de 2018 y en 2020 se presentó y aprobó en la Asamblea Nacional, el proyecto de ley N.º 548, que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones anticipadas en caso de fallecimiento de la madre.

La situación de emergencia generada por la COVID-19 ha requerido la creación de leyes específicas y de carácter temporal

a fin de afrontar la situación sanitaria, social y económica, así mediante la ley 157 del 3 de agosto de 2020, se establecen medidas temporales de protección del empleo en las empresas afectadas por el COVID-19 y dicta otras disposiciones.

La legitimidad del tema del fuero de maternidad de la mujer trabajadora, también se refiere a las instituciones que tienen entre sus atribuciones la protección de los derechos fundamentales y humanos como la salud y el trabajo. En ese sentido han sido creadas y funcionan instituciones como el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que regula la política laboral y la protección de los(as) trabajadores(as) en el país. De igual forma, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social deben garantizar la salud de todas las personas, lo que incluye el beneficio de la licencia de maternidad para la mujer trabajadora.

Respecto del tema del embarazo adolescente, existe la ley 29 del 29 de junio de 2002, que garantiza la salud y la educación a la adolescente embarazada, y más recientemente la ley 60 de 30 de noviembre de 2016, que reforma la ley 29 de 2002 sobre la menor embarazada y dicta otras disposiciones.

Se observa que la legislación no abarca una ley de educación sexual y reproductiva en el país, materia pendiente y de gran importancia para esta población vulnerable y específica. A la fecha, se han presentado a la Asamblea Nacional diversas iniciativas que proponen reducir los embarazos adolescentes, las enfermedades de transmisión sexual y los abusos de menores, mediante la educación.

4. Jurisprudencia sobre fuero de maternidad

La Corte Suprema de Justicia ha desarrollado jurisprudencia respecto del fuero de maternidad contenido en el artículo 72 de la

Constitución, basándose en el principio de protección de la maternidad de la mujer trabajadora.

Se destaca la sentencia del 6 de septiembre de 2004-Acción de amparo de garantías constitucionales, que revoca la resolución emitida por una entidad pública, destituyendo a una funcionaria que gozaba de fuero de maternidad.

El pleno de la Corte Suprema de Justicia, apoyándose en sentencias anteriores sobre estos casos, expone que su actuar ha sido constante en la reafirmación del fuero de maternidad a la mujer trabajadora que le brinda, a pesar de no ser absoluto, la protección en contra de despidos no justificados. En el desarrollo del fallo, el Pleno sostuvo que:

...la mujer encinta por la protección del fuero de maternidad como derecho constitucional, en el sistema de libre nombramiento y remoción, inmediatamente adquiere estabilidad, por el tiempo del fuero por esa gravidez y solo podrá ser despedida por justa causa legal que demuestre que no se le despide por estar embarazada...”, entendiéndose como tal “...la conducta, eficiencia, habilidad, capacidad física y mental de la trabajadora aunado a otros de carácter económico del empleador que configuran causales generadoras del despido las cuales deben invocarse y eventualmente acreditarse.⁵

Otro caso que forma parte de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es la acción de inconstitucionalidad en contra

⁵Ver sentencias de 17 de mayo de 1996 y 18 de septiembre de 1998.

del Decreto de personal N.º 182 del 6 de noviembre de 2009, resuelto por la Corte el 28 de julio de 2014.

Dicha sentencia se ajusta además de al principio contenido en el artículo 72 de la Constitución, al estándar internacional que establece el derecho de la mujer a ser protegida en época de preñez, de manera especial. Se menciona el artículo VII de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre:

Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tiene el derecho a la protección, cuidados y ayuda especial.

De igual forma se cita el artículo II de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que dice así:

Los Estados parte adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre los hombres y mujeres los mismos derechos, en particular...
A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar.

Por esos motivos, la Corte declara que en reconocimiento de ese derecho cuya protección se manifiesta con la ineficacia del despido, además del pago de las indemnizaciones correspondientes, que se derivan del incumplimiento por parte del empleador de las disposiciones legales, lo que es aplicable tanto en el sector público como privado.

Es importante señalar también que la Corte Suprema de Justicia cuenta con una recopilación de fallos sobre la destitución de funcionarias amparadas por el fuero de maternidad (2005-2015), en el que se enumeran una serie de criterios utilizados en los distintos fallos a continuación se detalla:

El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales basadas en contratos de servicios profesionales o de tiempo definido.

- El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales basadas en nombramientos en posiciones transitorias.
- En el caso de las servidoras públicas, esta protección especial, si bien no alcanza el carácter de fuero intocable, implica que, por todo el tiempo del fuero de maternidad, la funcionaria solo podrá ser despedida mediante una justa causa prevista en la Ley, aunque la posición que ocupe sea de aquellas que de ordinario se consideran de libre nombramiento y remoción.
- El fuero de maternidad no es un derecho que exime de la destitución.
- Únicamente la ley y nada más, es quien puede establecer casos especiales en los que una mujer que goza de fuero de maternidad pueda ser despedida.
- El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales en donde la funcionaria es destituida por no cumplir los requisitos para ocupar el cargo.
- El fuero de maternidad no es absoluto y no impide que la mujer trabajadora sea despedida cuando existan justificadas razones previstas en la Ley, o en el Reglamento Interno.

- La figura del fuero de maternidad no significa que por el mismo se entienda el goce de una inamovilidad absoluta, y que al reunirse las condiciones y configurarse las causales de faltas administrativas invocadas por cualquiera que sea la entidad, procede la destitución.
- El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales basadas en nombramientos en posiciones contingentes.
- La protección de la maternidad no alcanza el carácter de fuero intocable que dispone o absorbe causas graves que justifiquen el despido.

Esto resumen, de alguna manera lo que se ha hecho en esta materia en Panamá y que puede ser objeto de estudios más profundos con miras a corregir algunos vacíos de la ley que permitan algunas actuaciones que no han sido contempladas.

IV. Fuero de maternidad en contexto de COVID-19

Al estallar la crisis sanitaria por la COVID-19 en el mundo y en Panamá, el gobierno toma una serie de medidas a fin de frenar la propagación del virus entre la población. Con relación al tema laboral, se dictó, a través del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Decreto 81 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual se suspendieron las actividades laborales de las empresas en el país. Esta situación fue advertida por dirigentes sindicales como Nelva Reyes⁶ de la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá, quien afirma que no se hizo excepción con las mujeres trabajadoras en estado grávido, a fin de que pudieran garantizar el pago del subsidio de maternidad.

⁶(2020) Reyes, Nelva disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/200825/subsidio-maternidad>

La Ley 51 de la Caja de Seguro Social establece en el artículo 146 lo siguiente sobre el subsidio de maternidad:

Las aseguradas cubiertas por este riesgo que tengan acreditadas en su cuenta individual un mínimo de nueve cuotas mensuales en los doce meses anteriores al séptimo mes de gravidez percibirán un subsidio por maternidad que corresponderá a las seis semanas anteriores y las ocho siguientes al parto, con independencia de que haya cesado en sus labores.

Los meses de inicio de la pandemia fueron de incertidumbre para trabajadores(as) en todo el país, se suspendieron contratos y por ende se bloquearon las formas de obtención de ingresos de miles de personas. Nuevamente esta situación afectó de manera diferenciada a las mujeres, especialmente a las que se encontraban en estado de gestación al declararse la pandemia, cerrándose sus posibilidades para gestionar las licencias de maternidad a las que tenían derecho.

En 2021 se aprueba la Ley 201 del 25 de febrero, mediante la cual se retoma el tema de las licencias por maternidad que quedaron pendientes desde inicios del 2020, de aquellas mujeres que no pudieron completar los meses reglamentarios para acceder al subsidio que otorga la Caja de Seguro Social (CSS).

Según reportes de los diarios el Panamá América y En segundos, durante el año 2021, se realizaron las gestiones pertinentes y se logra por medio de un traslado de partidas la cancelación de 3 millones 808 mil 31 dólares a 1,694 mujeres en concepto de fuero de maternidad, al que no tuvieron acceso al ser

suspendidos sus contratos durante el año 2020. Según el artículo 29 de la Ley 201 de 2021, este fondo deberá ser entregado a la CSS para proceder al pago del beneficio excepcional.

A través de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional se aprobó el traslado de los fondos solicitado por el Ministerio de Salud (MINSa), cuyo financiamiento fue conseguido a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Las autoridades del Ministerio de Salud contabilizaron 1,694 beneficiarias, sin embargo, vocera de la Fundación Vida Mujer afirma que alrededor de 1,800 mujeres se mantenían en esa condición durante la pandemia. Además denuncian que las mujeres se les vulneraron sus derechos al ser despedidas de sus empleos, teniendo derecho al fuero maternal.

V. Mecanismos de canalización del conflicto

La Caja de Seguro Social de Panamá es la entidad que administra financieramente los fondos de las jubilaciones, pensiones y otras prestaciones económicas, la cual afronta una grave crisis financiera desde hace varias décadas. En el marco del Pacto por el Bicentenario “Cerrando brechas” se estableció una mesa específica para abordar los temas de la Caja de Seguro Social, en relación con la pobreza y la desigualdad, a través de la conformación de un sistema más sólido y el contacto con todos los sectores productivos, a fin de impulsar la conversación sobre los temas relevantes expuestos por cada sector involucrado (empresarios, trabajadores, representantes de partidos políticos, jubilados, médicos, enfermeras, mujeres políticas, juventud, pacientes de enfermedades crónicas, entre otros), que muestran preocupación por la crisis financiera de la Institución, en la búsqueda de alternativas.

El diálogo por la Caja de Seguro Social buscaba lograr un marco jurídico viable que permita un proceso de transformación, renovación y fortalecimiento institucional. Sus objetivos específicos:

- Fortalecer la sostenibilidad financiera del programa de invalidez, vejez y muerte
- Incorporación a los trabajadores informales al sistema de seguridad social
- Mejorar las deficiencias en prestaciones económicas, programa de riesgo profesional, enfermedad, maternidad, así como los servicios de salud de la Caja de Seguro Social.

Con la participación de diversos grupos, sectores políticos y empresariales, cada uno con sus expectativas frente al tema, se discutieron diversas propuestas para encontrar la ruta más viable ante la crisis y avanzar hacia la solución. El sector de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura propuso como salida a la crisis, separar los servicios de salud de los servicios financieros. Por su parte, sectores sociales y políticos veían la solución en la reorganización administrativa, la despolitización de la institución y un mayor aporte del Estado para paliar la crisis financiera actual.

Por su parte, el sector de los trabajadores abogaba por la vuelta al sistema solidario de pensiones, recuperación de fondos producto de la evasión del pago de la cuota obrero patronales, auditorías y sanciones. Este sector rechaza la posibilidad de que se aumente la edad de jubilación, de las cuotas y años de aportación.

En el contexto actual, caracterizado por el desempleo, la crisis económica, social y política, el diálogo de los diversos sectores y el gobierno debería ser la vía de canalización del conflicto y búsqueda de estrategias a fin de reducir la afectación de programas como el de maternidad, entre otros. Cabe destacar que este diálogo

se encuentra a la espera de un estudio más profundo, por parte de la Organización Internacional del Trabajo.

La Caja de Seguro Social es la entidad estatal que se encarga del manejo de los fondos de pensiones, invalidez, vejez y muerte, jubilaciones, maternidad y otras prestaciones económicas a las que tienen derecho los(as) trabajadores(as) de acuerdo al pago de la cuota obrero patronal establecido por ley.

A continuación se muestra el presupuesto asignado anualmente al programa de maternidad de la CSS, en los últimos cuatro años:

Cuadro No. 1 *Número y monto de subsidios de maternidad pagados, según año, número de beneficiarias, monto y promedio*

Año	Beneficiarias	Monto	Promedio
2016	15,845	44,559,947	2,812
2017	15,064	45,130,634	2,996
2018	15,176	46,433,737	3,060
2019	14,497	46,067,906	3,178
2020 (datos preliminares)	11,505	38,816,473	3,374

Fuente: Caja del Seguro Social, Dirección Nacional de Informática y Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas. Presentación para el Diálogo Nacional por la C.S.S. 10 de mayo de 2021. Disponible en: <https://w3.css.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Presentacio%CC%81n-de-Prestaciones.pdf>

El cuadro ilustra el comportamiento del subsidio con el que se cubre la maternidad de la mujer trabajadora, de acuerdo con los requisitos que establece la ley. También se observa la disminución de la cantidad de beneficiarias a partir del 2019 y por ende la disminución, aunque se observa un aumento en el promedio de esos

montos. Se requeriría más información a fin de establecer las variables por las que se registra esta disminución a partir del año 2019 de manera marcada, es decir, si esto se debe a desempleo o una baja en la cantidad de mujeres en embarazo o por falta de pago de la cuota que cubre este beneficio por parte de los empleadores.

Los recursos de la Caja de Seguro Social para cubrir los gastos que demanda la gestión administrativa de la Institución y las prestaciones de los riesgos de enfermedad y maternidad y de invalidez, vejez y muerte, estarán constituidos por los ingresos del pago de la cuota obrero patronal en el siguiente orden: a partir del año 2013 los empleados aportan el 9.75% de sus sueldos del empleado, y la cuota pagada por los empleadores equivale al 12.25% de los sueldos que paguen a sus empleados.

Esta institución cuenta con una red de servicios de salud que en coordinación con el Ministerio de Salud tiene un enfoque bio-psicosocial en salud con criterios de efectividad, eficacia, calidad, equidad y oportunidad. En ese sentido, la infraestructura de policlínicas, hospitales e instalaciones administrativas de la Caja del Seguro Social forman parte de los bienes públicos al servicio de la ciudadanía asegurada.

VI. Conclusiones

La primera aproximación al concluir este trabajo de investigación, apunta a recapitular lo que en él hemos tratado como tema principal para luego exponer algunos hallazgos. A continuación las principales observaciones:

1. El fuero de maternidad es un derecho reconocido en la Constitución de la República de Panamá, y la legislación relativa al ámbito laboral, que se deriva de ella;

debe permitir que la mujer pueda ejercer tanto el derecho al trabajo como a su maternidad.

2. El derecho a la protección de la maternidad parte del principio de igualdad, que ha sido establecido a nivel de la Constitución y que a su vez se deriva de Convenios Internacionales que protegen específicamente a la mujer, para no ser víctima de discriminación, procurando un pleno desarrollo, en igualdad de condiciones con los hombres.
3. El trabajo es un derecho de toda persona, a fin de procurarse su existencia de forma decorosa. En ese sentido, no debe ser objeto de privilegios o discriminación, que pongan en riesgo ese derecho por razón de sexo, mucho menos si afecta directamente la maternidad de la mujer, por su naturaleza y roles basados en su género.
4. El derecho a la salud se expresa mediante leyes que protegen la maternidad de la mujer en general y de la mujer trabajadora en específico, a fin de procurar el bienestar de la madre y su hijo(a), su sano desarrollo. Estos deben contemplar programas de salud sexual y reproductiva a nivel del sistema público de salud y del sector educativo en el país, que atiendan primordialmente a las adolescentes, por considerarse población en especial situación de vulnerabilidad social.
5. La jurisprudencia se constituye en la vía de revisión y evaluación de la aplicación de la ley, en casos en los que se han cometido injustas destituciones a funcionarias amparadas por el fuero de maternidad, lo que causa controversias debido a las discrepancias en el entendimiento del espíritu de las leyes que han sido crea-

das con el fin de proteger la maternidad de la mujer trabajadora, en el sector público y privado.

6. De igual forma se ha legislado, recientemente, a fin de reconocer la importancia de extender el fuero de maternidad al padre, lo que se registra como avance en esta materia, la cual podría ser elevada a nivel constitucional.

VII. Recomendaciones

Las recomendaciones básicamente se desprenden de las conclusiones, en virtud de ello se recomiendan:

1. Incluir en la Constitución la atención de la maternidad de la mujer trabajadora, con base en estudios y recomendaciones de las agencias internacionales con perspectiva de género, aplicados al mundo del trabajo, las tareas del cuidado y el desarrollo personal y profesional femenino.
2. Incorporar en la Constitución la atención especial de la adolescencia, que desarrolle, amplíe la legislación que protege a esta población, a través de programas de educación y atención de salud sexual y reproductiva, orientada a prevenir la situación de embarazos en adolescentes.
3. Introducir en el artículo 72 de la Constitución las situaciones especiales y de emergencia en las que no cabe ser negado el derecho al fuero de maternidad a la mujer trabajadora, basándose en los puntos que han sido desarrollados en la jurisprudencia y en virtud de la situación de emergencia sanitaria generada por la COVID-19.
4. Abarcar en la Constitución el fuero de paternidad como un derecho que se extiende hasta los padres para protección de la familia, tal como se estableció en la ley.

Bibliografía

- Beluche, O. (23 de octubre de 2011). cntpaldia. Recuperado el 29 de junio de 2021, de cntpaldia.org/resena-historica-de-las-reformas-neoliberales-a-la-legislacion-laboral-panamena.
- Candanedo, J., & Gutiérrez, M. (2017). Marta Matamoros Entrevista Personal. Panamá: Instituto Panameño de Estudios Laborales.
- Cochez, G. (2 de febrero de 2021). Tres propuestas para la Caja de Seguro Social. La Estrella de Panamá.
- Financiero.com, E. C. (2 de febrero de 2020). El Capital Financiero.com. Recuperado el 13 de julio de 2021, de <https://elcapitalfinanciero.com/todos-tendremos-que-hacer-sacrificios-por-la-css/>
- Garay, J. (13 de septiembre de 2021). Red de conocimiento en seguridad ciudadana. Recuperado el 3 de febrero de 2022, de <https://redconose.org/2021/09/13/violencia-de-genero-en-el-contexto-del-covid-19-la-realidad-de-las-panamenas/>
- González, S. S. (2019). Historia Constitucional de Panamá. En Historia Constitucional de Iberoamérica (págs. 537-573).
- Judicial, C. d.-s. (2015). Fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia en materia de destitución de funcionarias amparadas por el fuero de maternidad (2005-2015). Panamá: Órgano Judicial.
- Martínez Paredes, T. (2021). Violencia contra las mujeres, crisis de paradigmas entre la casa y el hogar en tiempos de pandemia y su impacto en la seguridad ciudadana en Panamá. Revista Panameña de Ciencias Sociales, 5-26.
- Paz, F. (17 de junio de 2021). Asamblea Nacional aprueba dinero para el pago de subsidios de maternidad. Panamá América.

- PNUD. (2015). Informe Atenea 2015: Electoras pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas. Panamá: PNUD.
- Reyes, N. (25 de agosto de 2020). Sobre el subsidio de maternidad. La Estrella de Panamá .
- Segundos, E. (19 de mayo de 2021). El fuero maternal en la pandemia. En Segundos .
- Social, C. d. (mayo de 2021). css.go.pa. Recuperado el 13 de julio de 2021, de <http://w3.css.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Presentación-de-Prestaciones.pdf>
- Testa, M. (8 de septiembre de 2021). La estrella de Panamá.com. Recuperado el 22 de enero de 2022, de [https://www.laestrella.com.pa/nacional/210908/embarazos-adolescentes-aumentan-8-medio#:~:text=Los%20embarazos%20adolescentes%20aumentan%20un%208%25%20en%](https://www.laestrella.com.pa/nacional/210908/embarazos-adolescentes-aumentan-8-medio#:~:text=Los%20embarazos%20adolescentes%20aumentan%20un%208%25%20en%20)
- Zerga, L. P. (2012). La igualdad de oportunidaes y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México , 108-129.