000605

**ALEGATO FINAL
CASO BAENA RICARDO Y OTROS**

Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Carlos Ayala Corao y Hélio Bicudo, en nuestra calidad de Delegados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "la Comisión" o "la CIDH"), nos dirigimos a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "la Corte"), con el objeto de presentar el alegato final y las conclusiones de la Comisión sobre el caso Baena Ricardo y otros, contra la República de Panamá (en adelante el "Estado", "Panamá" ó el "Estado Panameño").

I. Introducción

Con base en las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el presente caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de enero de 1998, con el objeto de demandar al Estado panameño por las violaciones de los derechos humanos relativos a los principios de legalidad e irretroactividad, las garantías fundamentales del debido proceso y el derecho a la protección judicial efectiva, así como los derechos a la libertad de asociación y de reunión, cometidas por dicho Estado, al aplicar de manera retroactiva y arbitrariamente una sanción de destitución colectiva que abarcó a 270 trabajadores estatales. Dicha sanción se aplicó como represalia o castigo por el ejercicio legítimo de actividades sindicales, amparadas por la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana").

Es un hecho no controvertido en el presente proceso, que el 4 de diciembre de 1990 tuvo lugar una manifestación y marcha pública de protesta, cuyo propósito era la reivindicación de peticiones laborales y sociales de los trabajadores del Estado de Panamá. Se convocó a un paro nacional de trabajadores, programado para el día 5 de diciembre de 1990, el cual fue suspendido por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales, en la mañana de este mismo día, y fue levantado paulatinamente de forma tal que a las 12:00 del medio día todos los trabajadores habían retomado sus puestos de trabajo.

Sin embargo, posteriormente, el paro fue considerado por sectores gubernamentales como una acción atentatoria contra la democracia y el orden constitucional por su supuesta -pero negada- vinculación con un intento de golpe de estado que tuvo lugar el 5 de diciembre de 1990, y a partir del día 6 de diciembre de ese año, cientos de trabajadores fueron identificados por autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado como presuntos participantes en la organización y ejecución de los actos de protesta, y como consecuencia de ello fueron destituidos.

El día 14 de diciembre de 1990, se aprobó la Ley 25, con base en la cual fueron destituidos arbitrariamente de sus cargos, los 270 trabajadores del Estado que habían participado en los actos de protesta.

Dicha Ley 25, estableció una nueva causal de destitución, que fue aplicada a los servidores públicos que "participaron y que participan en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la Democracia y el Orden Constitucional" (art. 1). Dicha ley delegó la tipificación de dichas infracciones al Poder Ejecutivo por órgano del Consejo de Gabinete, a fin de determinar "si las acciones son contra la Democracia y el Orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución" (art. 2, Parágrafo Único).

El día 23 de enero, mediante la Resolución No. 10, el Consejo de Gabinete especificó que serían considerados como atentatorios contra la democracia y el orden constitucional los paros abruptos de labores en el sector público.

La citada Ley 25 estableció que contra el acto de destitución sólo cabrían los recursos de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión y el de apelación ante la autoridad superior, negando a los trabajadores el acceso a la vía judicial laboral para la defensa de sus derechos.

Finalmente, los recursos presentados por los trabajadores conforme al procedimiento arbitrariamente establecido por la Ley 25 no sólo les fueron contrarios, sino que en su mayoría fueron rechazados de plano. En consecuencia, ninguna de las violaciones cometidas por el Estado en su contra han sido debidamente reparadas por los recursos internos.

II. Hechos probados en el proceso surtido ante la honorable Corte

Durante el trámite del proceso la Comisión presentó pruebas documentales y testimoniales consistentes, serias y veraces, sobre los hechos objeto de la demanda. En particular, a juicio de la Comisión se encuentra plenamente demostrado lo siguiente:

A. Hechos anteriores a la expedición de la ley 25

El 16 de octubre de 1990 la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales presentó al Gobierno de Panamá, presidido en ese entonces por el señor Guillermo Endara, un pliego de reclamos de carácter estrictamente laboral¹, relativo a ciertos cambios propuestos en el programa político de Gobierno, los cuales, según la dirigencia sindical, afectaban a la clase trabajadora.

Concretamente, el pliego estaba integrado por 13 puntos, entre los cuales se destacaban la no privatización de las empresas estatales; el respeto a las leyes laborales y a los reglamentos internos y aquellos acuerdos que se habían hecho con las organizaciones de las empresas estatales; al pago de la partida decimotercer mes y demás bonificaciones; al respeto a las organizaciones sindicales; a la derogación de las leyes que modificaban el Código de Trabajo; y a las leyes que también se estaban haciendo para reformar las leyes que regían y que daban los beneficios a los miembros de la Caja del Seguro Social².

El 16 de noviembre de 1996, mediante Nota 2515-90DM el Estado rechazó todos los puntos contenidos en la solicitud de la Coordinadora y dio por terminado el proceso de negociación³. Razón por la cual la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales convocó públicamente a una marcha para el día 4 de diciembre y a un paro laboral de 24 horas que se efectuaría el día siguiente.⁴

¹ Este hecho es corroborado en sus testimonio tanto por los ex-funcionarios del Estado Guillermo Endara, Guillermo Ford, Ramón Lima, Jorge Mauas, Jorge de la Guardia, como por trabajadores Manrique Mejía y Luis Batista.

² Véase testimonio de Luis Batista, Borrador de la transcripción de la audiencia, pág. 78.

³ Véase el Anexo N° 10, Escrito de observaciones a la contestación de la Demanda.

⁴ Véase el testimonio del ex Presidente de la República de Panamá, Guillermo Endara, quien acepta que tanto la marcha como el paro fueron anunciados previamente. Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Beena Ricardo y otros*, pág. 113. Asimismo, véanse los recortes de prensa, Anexos Nos. 8,9 y 10, Escrito de observaciones a la contestación de la Demanda.

El 4 de diciembre de 1990 se realizó la marcha pública de protesta cuyo propósito era la reivindicación de peticiones laborales y sociales de los trabajadores del Estado que habían sido rechazadas por el Presidente de la República⁵. En ese sentido, en su testimonio el Viceministro de Gobierno y Justicia de la época, Ramón Lima, señaló que la idea de los trabajadores "era manifestarse públicamente con el objeto de insistir en esas peticiones y quizás de obtener la posibilidad de que el Gobierno Nacional nuevamente se sentara a negociar"⁶. En la marcha participaron de manera pacífica alrededor de 70.000 trabajadores⁷.

La manifestación de los trabajadores no fue nunca prohibida ni declarada contraria o fuera de la ley. En ningún momento el Gobierno panameño realizó trámite alguno para declarar ilegal el paro⁸, anunciado con anticipación. Dicho aviso previo de suspensión de labores, requisito fundamental exigido por la ley vigente en ese momento, fue realizado por los trabajadores por distintos medios de comunicación y de manera directa a los jefes administrativos, como lo informara en su testimonio el señor José Mauad, Gerente General del Instituto Nacional de Telecomunicaciones de la época⁹.

El mismo día 4 de diciembre de 1990, por coincidencia temporal, pero sin relación alguna, el Coronel Eduardo Herrera Hassán y un grupo de militares encarcelados en la aislada isla prisión de Flamenco se fugaron y tomaron parcialmente el Cuartel de la Policía durante la noche de ese día y parte del día siguiente¹⁰. El Estado pretendió vincular este hecho político-militar con la marcha social organizada por los dirigentes sindicales, razón la cual éstos últimos decidieron suspender el paro el 5 de diciembre de 1990 a las 7:30 am. Los trabajadores se reincorporaron a sus actividades antes del

⁵ Véanse, recortes de prensa, Anexo No. 8, Escrito de observaciones a la contestación de la Demanda.

⁶ Véase borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, pág. 5.

⁷ Véase testimonio de Luis Batista, Borrador de la transcripción de la audiencia, pág. 78 (revés).

⁸ El ex Presidente Endara aceptó en su testimonio que la ilegalidad de ese paro no cabía. En ese mismo sentido se pronunció el ex Viceministro de Gobierno y Justicia, Ramón Lima, Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, págs. 115 y 6, respectivamente. En ese mismo sentido, véase el certificado del Juzgado 1 del Trabajo, Anexo 10, Demanda.

⁹ Véase borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, pág. 20.

¹⁰ Véase el testimonio del ex Viceministro de Gobierno, Ramón Lima, Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, pág. 8. Véase, asimismo, los Recortes de Prensa, Anexo 1 y 2 Vol.1 de la Contestación de la Demanda.

medio día del mismo 5 de diciembre. Por ello, en definitiva, en ningún servicio público se interrumpió en Panamá durante ese período¹¹.

El 6 de diciembre de ese mismo año, el Coronel Herrera Hassán fue detenido y sometido a la justicia panameña. El supuesto Golpe de Estado fue sofocado por la marina de los Estados Unidos de Americana 12 horas después de la fuga del Coronel Herrera¹². El 6 de diciembre de 1990, la turbulencia social provocada por el alzamiento policial se encontraba completamente controlada¹³.

B. Hechos posteriores a la Ley 25

Asimismo, la Comisión ha demostrado en el presente proceso, que no obstante lo anterior, el Gobierno panameño consideró que la acción sindical fue una participación cómplice con el fin de derrocar el Gobierno constitucionalmente instalado, y propuso el despido masivo de todos los trabajadores que habían participado en la organización y ejecución del paro de labores, para lo cual el 10 de diciembre de 1990 remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa¹⁴.

Sin embargo, sin ni siquiera esperar la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa y en su caso la entrada en vigencia de dicha Ley, el Estado comenzó, días antes, una sistemática política de despidos masivos de trabajadores de empresas públicas¹⁵, que concluyó, posteriormente, con la destitución de un total de 270 personas peticionarias en el presente caso e identificadas como víctimas, las cuales trabajaban como servidores públicos en las siguientes instituciones del Estado: Autoridad Portuaria Nacional, Empresa Estatal de Cemento Bayano, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables;

¹¹ Véase el testimonio de José Mauad, Gerente General de Intel, Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, pág. 22.

¹² Véanse los Recortes de prensa, Anexos 1 y 2, Vol. 1. Contestación de la Demanda. Es importante recordar que para ese momento la marina de los Estados Unidos de América se encontraba aún en Panamá, tras su invasión para el arresto y deposición del General Noriega.

¹³ Véase la sentencia absolutoria N° 6 de fecha 2 de octubre de 1997, proferida por el Juzgado Séptimo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá en el caso de Jorge Eliécer Bernal. Asimismo, véanse los Recortes de Prensa, Anexo 3, Contestación de la Demanda.

¹⁴ Véase el proyecto de ley en el que se sindicó a los trabajadores de ser partícipes y cómplices en un atentado contra la democracia y el orden constitucional. Anexo 14, Demanda.

¹⁵ Véanse las cartas de destitución enviadas a los trabajadores, Anexo 4, Demanda. Véase, asimismo, el testimonio del señor Ramón Lima, Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, págs. 9 (reverso) y 16.

Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Educación.

El 14 de diciembre de 1990 la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, que denominó Ley 25, según el cual se adoptan medidas tendientes a proteger la democracia y el orden jurídico constitucional en las entidades estatales. Como quedo dicho "supra", en dicha Ley se designó al Consejo de Gabinete como la autoridad encargada de determinar "si las acciones son contra la Democracia y el Orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución".

Por disposición expresa de la misma Ley 25, ésta tuvo aplicación retroactiva al 5 de diciembre de 1990, aun cuando sólo apareció publicada en la Gaceta Oficial de Panamá el día 17 de diciembre de 1990¹⁶; y lo que es un más grave aún, cuando sólo hasta el 23 de enero de 1991 el Consejo de Gabinete estableció reglamentariamente mediante la Resolución N° 10, que los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público constituían actos en contra de la democracia y el orden constitucional¹⁷.

Los trabajadores destituidos por su presunta participación en "acciones políticas tendientes a subvertir el orden constitucional de la República y la suplantación del Gobierno Democrático", jamás fueron vinculados a las investigaciones penales seguidas contra los militares que participaron en el alzamiento de armas encabezado por el Coronel Eduardo Herrera¹⁸. Más aún, está probado plenamente que ni siquiera se instauró en su contra un proceso judicial penal independiente, como correspondería al haber sido señalados por altos funcionarios del Estado como coautores o cómplices del delito en contra de la personalidad interna del Estado¹⁹.

Los trabajadores a los que se les aplicó la sanción de destitución fueron seleccionados arbitrariamente por los supervisores, jefes de secciones y jefes de departamento, responsables administrativos y/o operativos de los

¹⁶ Véase la Gaceta Oficial, Anexo 14, Demanda.

¹⁷ Véase la Resolución del Consejo de Gabinete de N° 10 de 23 de enero de 1991, Anexo 1 de las Observaciones. Sentencia Corte Suprema de Panamá sobre Inconstitucionalidad, Anexo 24, Demanda.

¹⁸ Véanse los testimonios del ex Procurador General de la Nación, Rogelio Cruz y de la ex Juez del Circuito Penal, Nilsa Chung. Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso Baena Ricardo y otros, págs. 37, 38 y 54. Asimismo, véase el certificado de la Fiscalía Novena del Circuito 1 de Panamá, Anexo 15, Observaciones a la Contestación de la Demanda.

¹⁹ Véase el testimonio del ex Presidente de la República, Guillermo Endara. Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso Baena Ricardo y otros, pág. 116

centros de trabajo²⁰. Con fundamento en las listas así conformadas por los anteriores funcionarios, los departamentos de Recursos Humanos emitieron las cartas de destitución a los trabajadores seleccionados, a quienes se les hizo llegar a través de las dependencias públicas donde laboraban, mediante notas personales²¹. Los trabajadores no tuvieron la oportunidad de conocer previamente los cargos que se les imputaban ni de presentar pruebas a su favor en un procedimiento administrativo, ni siquiera sumario.

Frente a las arbitrarias destituciones, los 270 trabajadores destituidos presentaron sus reclamos ajustándose a las leyes vigentes. Sin embargo, estos reclamos fueron tramitados conforme al procedimiento creado e impuesto por la Ley 25, bajo el argumento de que dichas leyes habían sido dejadas sin efecto o modificadas parcialmente. Así, los trabajadores fueron sometidos a fueros, jueces, tribunales y procedimientos administrativos y judiciales diferentes a los establecidos por la ley que se encontraba vigente al momento de ocurrir los hechos que les fueron imputados²². Ninguno de los recursos administrativos o judiciales intentados por los trabajadores²³, resultaron efectivos para reparar las violaciones a sus derechos por las destituciones arbitrarias aplicadas.

De hecho, la Corte Suprema de Justicia de Panamá declaró que la Ley 25 no violaba la Constitución al ordenar la destitución masiva sin juicio previo, rechazando así la demanda de inconstitucionalidad presentada por los trabajadores destituidos. Sin embargo, el alto tribunal de justicia declaró inconstitucional a la Ley 25 en lo que respecta al artículo 2, norma que consagra la facultad otorgada al Consejo de Gabinete para determinar si las acciones eran o no contra la Democracia y el Orden Constitucional, atribución que es privativa del poder judicial²⁴.

Finalmente, la Comisión ha demostrado fehacientemente que a los trabajadores que aparecen como víctimas en el presente caso se les negaron todos sus derechos a reposición en sus empleos, al pago de los salarios que les correspondería haber recibido y que no cobraron por esta destitución arbitraria, y el pago de una indemnización compensatoria por los daños y

²⁰ Véanse los testimonios del ex Gerente General del INTEL, José Mauad, y del ex Director General del IRHE, Jorge de la Guardia, Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, págs. 24, 30, 148 y 154 (reverso).

²¹ Véanse los testimonios de José Mauad, Jorge de la Guardia y de los trabajadores despedidos Manrique Mejía y Luis Batista. Asimismo véanse las cartas de destitución enviadas a los trabajadores, Anexo 4, Demanda.

²² Véanse los testimonios del líder sindical Manrique Mejía y del perito Humberto Ricard. Borrador de la transcripción de la audiencia pública en el caso *Baena Ricardo y otros*, págs. Asimismo véase el Informe del Colegio Nacional de Abogados, Anexo 13, Demanda.

²³ Véase la constancia realizada ante la Notaría Duodécima del circuito en Panamá, Anexo 26, Demanda.

²⁴ Véase Corte Suprema de Panamá, Anexo 24, Demanda.

perjuicios causados a ellos, sus familias y dependientes y que esta situación no ha cambiado hasta la fecha.

III. Violaciones establecidas por la Comisión durante el proceso ante la Honorable Corte

La Comisión ha demostrado que a través de las actuaciones de distintos órganos del poder público, el Estado panameño incurrió en violaciones a las obligaciones internacionales adquiridas al suscribir la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

A. La Comisión ha demostrado que el Estado de Panamá violó los principios de legalidad e irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana y en normas del ordenamiento jurídico panameño.

El artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos prescribe que:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Esta importante norma de la Convención Americana contiene dos garantías clásicas de los derechos humanos. En primer lugar contiene el principio de legalidad, *nullum crimen, nulla poena sine lege*, según el cual ninguna conducta puede ser sancionada si no ha sido previamente tipificada como delito; y en segundo lugar, contiene la misma norma la garantía de la irretroactividad de la ley penal, esto es, la ley penal tiene que ser aplicada con efectos hacia el futuro y por tanto no puede aplicarse a conductas que tuvieron lugar con anterioridad a su entrada en vigencia.

En una sociedad democrática, el ejercicio del poder público está sujeto a límites infranqueables constituidos por las garantías que sirven para proteger los derechos y libertades fundamentales del individuo. Uno de los pilares de este sistema de garantías es justamente el principio de legalidad, que determina la legitimidad de las actuaciones de los gobernantes, cualquiera sea su naturaleza. Al respecto la Honorable Corte ha señalado reiteradamente que el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables²⁵. Así mismo ha manifestado que:

²⁵ Corte IDH. "El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías". Opinión Consultiva OC-8/87, 1987, párr.24.

En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al "ejercicio efectivo de la democracia representativa"²⁶.

De tal suerte que para que un acto sancionatorio del poder público sea catalogado como legítimo, debe haber sido expedido en correspondencia con el principio de legalidad, conforme a cuyo espíritu el eventual sancionado debe conocer con anterioridad cuáles actos le son permitidos, cuáles le son prohibidos y cuáles pueden ser las sanciones aplicables. Como advirtió el perito Ricord en el presente proceso, "no puede sancionarse a una persona, ya sea administrativamente, ya sea penalmente, sin afectar su derecho a la irretroactividad de la ley, que establece la falta o el delito". En efecto, la ley, cualquiera que sea su naturaleza, tiene límites temporales para su aplicación, siendo en materia sancionatoria solo aplicables la ley vigente al momento de la comisión del hecho catalogado como infracción o delito.

Los principios de legalidad y de irretroactividad resultan aplicables a todo el derecho sancionatorio, independientemente de si se trata de sanciones penales o disciplinarias. La Comisión al igual que la más autorizada doctrina contemporánea considera que tanto las sanciones disciplinarias, como las penales propiamente dichas deben sujetarse a las garantías sustanciales y procesales que se derivan de los derechos humanos. En la moderna ciencia jurídica se ha denominado al Derecho Sancionador como aquella rama que incluye todo el régimen de las conductas sujetas a sanciones, ya sean de tipo penal, disciplinario o administrativo²⁷.

Esta posición jurídica es compartida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual ha aplicado en diversos casos las garantías previstas para juicios penales a procesos disciplinarios. Entre otros, están los casos *Engel and Others, 1976 Series A No. 22* y *Le Compte, Van Leuven and De Meyere, 1983, Series A No. 58*; en los cuales el Tribunal Europeo ha desestimado la estricta distinción entre el ámbito penal y las otras ramas del derecho sancionatorio y ha aplicado el régimen de garantías sustanciales y del debido proceso a todo acto sancionatorio que afecte los derechos de una persona.

²⁶ Corte IDH, "La expresión leyes", *Opinión Consultiva OC-6/86, 1986*, párr. 32.

²⁷ Ver, entre otros, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1991. Patricia S. Ziffer: Lineamientos de la determinación de la pena. Buenos Aires, 1996. Autores varios, El ciudadano en el centro de la justicia penal. Revista "Contribuciones", N° 3, 1996. Eugenio Raúl Zaffaroni. Tratado de Derecho Penal. Buenos Aires, 1983.

En este sentido, el poder represivo o punitivo del Estado está sujeto necesariamente, independientemente que los órganos que lo ejerzan sean jurisdiccionales o administrativos, a esos principios, que constituyen en sí mismos derechos o garantías fundamentales de los destinatarios de los actos dictados en ejercicio del Poder Público.

El Estado Panameño al adoptar las acciones que motivan el presente proceso ha violado esos principios y derechos fundamentales de las víctimas, al desconocer su sujeción al principio de la legalidad, concretamente respecto de la exigencia que de él deriva, relativa a la tipicidad previa de las infracciones y/o delitos, así como de las sanciones y/o penas a ser aplicadas, expresado en el adagio *nulum crimen, nulla poena sine lege*.

En efecto, el principio de legalidad, aplicable a todas las formas en que se manifiesta el Poder Público, en virtud de constituir éste un conjunto de potestades que existen, únicamente y exclusivamente, en la medida de las atribuciones y competencias definidas en la Constitución y las Leyes de cada Estado, exige, a los efectos de la aplicación de las sanciones administrativas, la calificación previa por una ley de una determinada conducta, como supuesto de hecho susceptible de ser sancionado, así como la definición del contenido de la medida sancionatoria que pueda adoptar la autoridad competente. En este sentido, el jurista español Luciano Parejo Alfonso expresa lo siguiente:

Este principio (de tipicidad) constituye una importante especificación, para con respecto a las figuras centrales de la «infracción» y la «sanción», del principio de legalidad. En efecto y como ya hemos comprobado, éste postula, con carácter de exigencia absoluta, la predeterminación normativa de las conductas ilícitas. La tipicidad concreta tal prescripción en el requerimiento de definición, suficiente para su identificación, del ilícito y de su consecuencia sancionatoria. La decantación de la exigencia de tipicidad proviene fundamentalmente del principio, propio del Estado de Derecho [...] de la seguridad jurídica, que en este terreno demanda, como ha precisado el Tribunal Constitucional, determinada certeza, con la consecuencia de que la definición normativa de los ilícitos administrativos debe reunir, para ser válida, unas características de precisión que satisfagan esa demanda de certeza ²⁸ (paréntesis y resaltados añadidos).

La violación de ese principio de legalidad en materia sancionatoria, se configura en el presente caso de la manera más grosera y extrema, en virtud

²⁸ Parejo Alfonso, Luciano: "La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el Derecho español". En: II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan R. Brewer Carías", Caracas, 1996, Funeda, pp. 157-158.

de que esa debida sujeción a la legalidad en el ejercicio de las potestades represivas implica, no solamente la necesidad de tipicidad de la infracción y de la sanción, sino además que esa previsión legal exista al momento en que se verifica la conducta o hecho susceptible de ser calificado como infracción. Así expresamente lo exige el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al consagrar el principio de la legalidad y de la no retroactividad como dos garantías estrechamente vinculadas. En el presente caso, ambas consecuencias del principio de legalidad (tipicidad y prohibición de aplicación retroactiva) fueron directa y abiertamente violadas por el Estado panameño, respecto a las víctimas, como ha quedado suficientemente demostrado.

De los principios analizados se desprende que mientras no esté vigente la previsión normativa de rango legal (ley), en la cual se tipifica la infracción y la sanción, no podrá calificarse la conducta como falta y mucho menos ser sancionada. El principio de legalidad es reforzado así con la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, que excluye la posibilidad que una nueva ley surta efectos respecto de situaciones o hechos cumplidos antes de su entrada en vigencia. Esa prohibición de retroactividad solamente admite excepción en la aplicación de una nueva ley a situaciones anteriores a su vigencia, en casos tales como, que ello resulte más favorable para el inculpado.

No obstante en el presente caso, esa prohibición de aplicación retroactiva de la ley sancionatoria, sí tiene carácter absoluto, porque los más elementales principios de justicia imponen que cuando la sanción aparece por primera vez implantada en la nueva ley, debe regir de manera absoluta el principio conforme al cual *tempus regit factum*. Nadie puede ser sancionados por conductas que al momento en que las realizó eran perfectamente lícitas, afirmar lo contrario sería no solamente desconocer absolutamente el contenido del principio de la legalidad, sino vulnerar gravemente la seguridad jurídica, pilar de todo ordenamiento jurídico democrático.

En este sentido, Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón, expresan:

Si la sanción aparece por primera vez en la ley nueva, tal sanción no debe aplicarse a los actos ejecutados bajo el imperio de la ley antigua, que no establecía sanción alguna. Se trata de un claro criterio de irretroactividad de la ley sancionatoria, que encuentra su fundamento inmediato en el principio de legalidad (*nulla poena sine lege*)²⁹

²⁹ Díez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio: Instituciones de Derecho Civil, Madrid, Tecnos, 1995, Volumen I, p. 93.

Es un hecho no controvertido en el proceso que los actos de destitución de los servidores públicos en el presente caso se consumaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 25, sin que existiera previamente a esa Ley, alguna otra disposición legal que tipificara los hechos sancionados como causales de aplicación de la causal de destitución.

Ha quedado demostrado fehacientemente en el presente proceso, que para la fecha en que se verificaron los hechos que motivaron la arbitraria destitución de los servidores públicos, no existía norma alguna que atribuyera a las autoridades del Estado Panameño facultades para adoptar sanciones de destitución, ante circunstancias de manifestaciones y movimientos laborales en reclamo de reivindicaciones, razón por la cual cualquier disposición legal razonable que en ese sentido fuere aprobada por los órganos legislativos del Estado con posterioridad, solamente podía ser aplicada a futuro, y no respecto de hechos ya cumplidos. La Comisión en todo caso quiere dejar en claro, que la Ley 25 y su Resolución reglamentaria no son razonables ni justas, en su contenido, en virtud de que en todo caso, la facultad legislativa del Estado panameño, para crear infracciones y sanciones no podía ser utilizada de manera manifiestamente arbitraria. En efecto, en una sociedad democrática no es aceptable la tipificación y sanción de conductas que tengan por objeto el ejercicio legítimo de los derechos de asociación, manifestación y reclamo laboral, puesto que ello resulta contrario a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos consagrados en instrumentos como la Convención Americana.

En cuanto a la naturaleza de los actos públicos que declararon insubsistentes los nombramientos de los trabajadores públicos a partir del día 6, no cabe duda alguna que se tratan de actos administrativos de carácter sancionatorio. La misma Corte Suprema de Justicia de Panamá en su sentencia del 23 de mayo de 1991 confirma esta conclusión, al señalar que la Ley 25 autorizaba la aplicación de la sanción de destitución, típicamente disciplinaria³⁰.

Por lo tanto, a juicio de la Comisión no cabe duda alguna de que la Ley 25 violó los principios de legalidad e irretroactividad en virtud de que las destituciones tuvieron lugar antes de que se definieran cuáles acciones debían considerarse como atentatorias contra la democracia y el orden constitucional.

En efecto, los despidos masivos de los trabajadores estatales empezaron el día 6 de diciembre, como consta en las cartas recibidas por los trabajadores, cuyas copias obran en el expediente. Sin embargo, el artículo

³⁰ Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad del 23 de mayo de 1991, pág. 90.

segundo de la Ley 25, que fue publicada y por tanto entró en vigor el 17 de diciembre de 1990, estableció que serían sancionadas con la sanción de destitución aquellas personas que hubieran realizado actos contrarios al orden constitucional y a la democracia, pero no estableció cuáles actos serían susceptibles de esta calificación, esto es, no tipificó la falta. Para tal efecto, se dispuso en su artículo segundo que el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete determinaría las acciones que serían consideradas contra la democracia y el orden constitucional a fin de aplicar la sanción administrativa de destitución. Dicha determinación de las acciones fue realizada por el Consejo de Gabinete, mediante la Resolución No. 10 del 23 de enero de 1991, publicada en la Gaceta Oficial del 4 de febrero de 1991. En la que especificó que serían considerados como atentatorios contra la democracia y el orden constitucional los paros abruptos de labores en el sector público.

Por lo tanto, para la fecha de la publicación de la Resolución No. 10, ello es para el 4 de febrero de 1991, cuando finalmente se tipificaron (por vía reglamentaria) cuáles acciones o conductas debían ser consideradas como atentatorias contra la democracia y el orden constitucional, ya las sanciones de destitución se habían aplicado. De esta manera, todas las sanciones de destitución a los servidores públicos presentados como víctimas en el presente caso, fueron llevadas a cabo en violación al principio de legalidad e irretroactividad de la Ley, consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana.

El Estado alegó durante el proceso que la Ley 25 no estableció una pena sino una sanción de tipo disciplinario eminentemente administrativa cuyo procedimiento, ajeno al principio de legalidad, implicaba una estimación discrecional. A juicio de la Comisión dicho argumento carece de fundamento, no solamente en el Derecho Internacional por los argumentos expuestos *supra*, sino también en el Derecho Interno, si se tiene en cuenta que el artículo 295 de la Constitución Política de Panamá establece expresamente que el nombramiento y remoción de los funcionarios públicos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto disponga la propia Constitución³¹. Y, en su artículo 70, la misma Constitución consagra el principio de legalidad para la aplicación de la sanción disciplinaria de despido:

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

³¹ Véase en ese sentido el testimonio del perito Humberto Ricord. Borrador de la transcripción de la audiencia, pág. 100.

Es decir, que la constitución exige para la aplicación de la sanción de despido la existencia de una causa justa debidamente establecida por ley y el cumplimiento de las formalidades legales. Dichas formalidades se refieren a las consagradas en los artículos 13 y 214 del Código del Trabajo que no fueron derogados por la Ley 25, según los cuales debe existir una contemporaneidad entre la falta y la sanción, la cual debe ser notificada por escrito al trabajador.

Las manifestaciones públicas y las huelgas de los trabajadores, públicos o no, no se encuadraban en ninguna de las justas causas señaladas por la ley o los reglamentos panameños como faltas disciplinarias que ameritaban la sanción de destitución. Por el contrario, como apuntó el perito Humberto Ricord en su testimonio la huelga ha sido reconocida como un derecho constitucional, protegido en el caso de Panamá por el artículo 65 de la Carta Fundamental³².

De este modo, resultó del todo arbitrario sancionar con la destitución, la máxima pena o sanción laboral, a los sindicalistas y trabajadores estatales que organizaron y participaron en la manifestación de protesta laboral y en el paro cancelado. Así, la destitución de cientos de trabajadores que fueron identificados por las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado como presuntos participantes en la organización y ejecución del paro, conforme a lo establecido en la Ley 25 y en la Resolución No. 10 del Consejo de Gabinete, es una clara violación del principio de legalidad.

La Convención Americana consagra en su artículo 29.b lo siguiente:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: ... (omisión) b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo a otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados;

En todo caso, el artículo 9 de la Convención, que protege los principios de legalidad e irretroactividad, debe ser interpretado de manera extensiva a los ámbitos de las sanciones administrativas contemplados en la legislación interna panameña.

Por otra parte, el Estado ha pretendido justificar la aplicación retroactiva de esta ley sancionatoria en una norma de derecho interno, contenida en el artículo 43 constitucional, según el cual, las leyes de orden

³² El artículo 65 de la Constitución panameña establece: "Se reconoce el derecho de huelga. La ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine".

público o interés social pueden tener efecto retroactivo cuando ellas así lo expresen.

A juicio de la Comisión dicho argumento es improcedente tanto a la luz del derecho internacional como del derecho interno. Primero, conforme a los principios generales del derecho internacional recogidos en la Convención de Viena sobre los Tratados, un Estado no puede alegar o justificar en su derecho interno, el incumplimiento de obligaciones internacionales. Pero es que además, en el derecho interno, la propia Constitución panameña prohíbe en su artículo 31 la retroactividad de las leyes sancionatorias³³. Segundo, el orden público no puede ser utilizado por los Estados para suprimir un derecho consagrado en la Convención Americana o en el derecho interno, conforme a las propias normas de interpretación del tratado, artículo 29.b.

En este mismo sentido, la Honorable Corte ha señalado de manera categórica que,

de ninguna manera podría invocarse el "orden público" o "el bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real³⁴.

Por lo tanto, la utilización por el legislador panameño de la noción de orden público para pretender justificar la aplicación retroactiva de la Ley 25 como ley creadora de infracciones y de la sanción administrativa de destitución de servidores públicos, violó per se y con su aplicación a los casos concretos, la garantía de la irretroactividad de la ley sancionatoria consagrada en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

B. La Comisión ha probado que el Estado de Panamá violó las debidas garantías consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana

El artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho humano a disfrutar de garantías judiciales mínimas, al declarar que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o

³³ El artículo 31 de la Constitución panameña establece que "Sólo serán penados los hechos declarados punibles por la ley anterior a su perpetración y exactamente aplicables al acto imputado".

³⁴ Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 67.

para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Así, la garantía del debido proceso, nacida en el ámbito judicial, ha sido expandida al ámbito de cualquier proceso o procedimiento que pueda afectar los derechos de una persona.

Como ha sido demostrado por la Comisión a lo largo del proceso, a los servidores públicos destituidos no se les notificó de los cargos en su contra, no se les permitió conocer previamente la gravedad de las infracciones que se les imputaban, no se les permitió efectuar previamente sus alegatos y pruebas en su defensa, ni se les permitió en definitiva defenderse oportuna y debidamente antes de que se les aplicará la sanción de destitución. En virtud de ello a los trabajadores destituidos en aplicación de Ley 25 les fueron violados por parte del Estado el derecho al debido proceso, específicamente a sus derechos a la defensa y de presunción de inocencia.

Esos derechos fundamentales de los servidores públicos destituidos fueron vulnerados, al haber procedido las autoridades panameñas, sin cumplir previamente con los trámites correspondientes a la instrucción de un procedimiento administrativo sancionatorio en el que se les permitiera ejercer su derecho a la defensa.

El ejercicio de la defensa constituye en sí mismo un derecho fundamental y una garantía esencial para impedir la arbitrariedad de los órganos del Poder Público. Este derecho a la defensa comprende una serie de aspectos adjetivos y sustantivos que permiten calificar el proceso al cual es sometido una persona como "debido proceso".

El derecho al debido proceso, señala Héctor Faúndez Ledezma, "...ha figurado entre aquéllos de importancia fundamental -en cuanto garantía de una recta administración de justicia en la determinación de los derechos y responsabilidades de la persona, y en cuanto instrumento de protección en contra de los abusos del poder- es el derecho a un '*juicio justo*' o a un '*proceso equitativo*', también llamado derecho al '*debido proceso*', o derecho a un '*proceso regular*', o identificado -en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- como conjunto de '*garantías judiciales*'.³⁵

Ese derecho no puede, sin embargo, entenderse circunscrito exclusivamente a las actuaciones judiciales, sino que el mismo debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado, del cual puedan resultar

³⁵ Héctor Faúndez Ledezma: Administración de Justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (El derecho a un juicio justo). Caracas 1992, p. 211.

afectados los derechos e intereses de los particulares. El debido proceso debe ser garantizado en todo procedimiento, cualquiera sea su naturaleza, judicial o administrativa, y en particular respecto de aquellas actuaciones mediante las cuales las autoridades públicas ejercen sus potestades represivas o de limitación de derechos.

Concretamente respecto de los procedimientos administrativos sancionatorios, el derecho comparado, así como la doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales, ha afirmado la extensión de las garantías del proceso penal, afirmando la existencia de una identidad entre los principios que inspiran el derecho penal con los que inspiran el derecho administrativo sancionador, en virtud de ser ambas manifestaciones, aunque en distintos órdenes, del poder punitivo del Estado.

El debido proceso es en esencia un conjunto de "garantías que procura a través de la realización del derecho material la obtención de decisiones justas".³⁶ Así entendido, no estando excluida la Administración del deber de adoptar decisiones justas resulta incontrovertible la afirmación del derecho al debido proceso administrativo.

Así lo ha afirmado esta misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, al expresar:

En materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal³⁷.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Europea de Derechos Humanos, al afirmar que, a pesar de que el segundo y tercer párrafo del artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos se aplican exclusivamente a casos criminales, el primer párrafo se aplica igualmente a todos aquellos procedimientos en los cuales se plantea la determinación de los derechos fundamentales y de las cargas u obligaciones.³⁸ Criterio que ha

³⁶ Santofimio G., J. El derecho a la defensa en las actuaciones administrativas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 24.

³⁷ Corte I.D.H., Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Ser. A. No. 11, párrafo 28, citada en Repertorio de Jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, La Corte Interamericana de Derechos Humanos 1980-1997, Tomo I, p. 233.

³⁸ Decisión de fecha 8 de junio de 1976, caso Engel, A.22, p. 36, citada en: P. van Dijk y G.J. H. van Hoof, Theory and practice of the European Convention on Human Rights, La Haya, Kluwer Law International, 1998, p. 392.

sido reiterado en decisiones posteriores tales como las decisiones de fecha 23 de junio de 1981, caso *Le Compte, Van Leuven and De Meyere*, en relación a la violación del derecho a formular alegatos; en las decisiones del 26 de junio de 1986 y 27 de octubre de 1987, casos *Van Marle and Others* y *Pudas*, respectivamente, en los cuales expresamente se afirmó que el derecho a presentar alegatos no está excluido en aquellos casos en los que la Administración actúa en ejercicio de poderes discrecionales, en virtud de que esos poderes deben ser ejercidos igualmente conforme a la legalidad y no exclusivamente en base a consideraciones de mérito. La ley impone límites dentro de los cuales deben ejercerse esas potestades discrecionales.

En efecto, incluso en el ejercicio de las potestades discrecionales, la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, respecto de los cuales los destinatarios de los actos administrativos pueden igualmente ejercer su derecho a la defensa, debiendo garantizarse siempre el debido proceso.

El derecho a la defensa, que comprende tanto el derecho a "ser oído antes de la decisión, participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación, ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas, notificaciones oportunas y conforme a la ley; acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; posibilidad de intentar mecanismos impugnatorios contra las decisiones administrativas"³⁹, debe ser así respetado en todos los procedimientos que puedan afectar la situación jurídica de los ciudadanos, tanto judiciales como administrativos, y respecto de éstos últimos, independientemente de la naturaleza de las potestades en ejercicio de las cuales actúe la Administración.

En el caso de los procedimientos administrativos sancionatorios, las potestades de la Administración son mayormente, si no absolutamente regladas, cobrando incluso mayor relevancia el debido respeto al derecho a la defensa. No puede la Administración válidamente imponer sanciones a los particulares sin que se les haya oído previamente y permitido alegar en defensa y descargo de los hechos inculcados, así como respecto de la procedencia jurídica de la sanción que se le pretende aplicar, teniendo derecho a obtener decisiones debidamente fundadas en la ley y en las facultades que ésta real y efectivamente atribuya a la autoridad pública.

El *derecho al debido proceso*, como lo afirma el Profesor Faúndez Ledezma, es también un derecho instrumental, en cuanto puede servir de garantía para el ejercicio y disfrute de otros derechos. Efectivamente, una

³⁹ Santofimio Gamboa, J. El derecho de defensa en las actuaciones administrativas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p.24.

decisión judicial [o administrativa] injusta o arbitraria -además de constituir en sí misma una violación de un derecho humano- puede constituir la herramienta adecuada para justificar, legitimar, o amparar, la privación previa de otros derechos humanos (tales como la vida, la libertad personal, la libertad de expresión, el derecho al trabajo, etc.), o la lesión de otros intereses jurídicamente protegidos, distintos de los derechos humanos (como, por ejemplo, la privación de la propiedad).⁴⁰ (corchetes añadidos)

En el presente caso la adopción de las medidas sancionatorias de destitución fue adoptada sin el cumplimiento de trámite administrativo previo alguno, que significara un procedimiento administrativo en el cual se le permitiera a los funcionarios destituidos argüir y presentar pruebas a los fines desvirtuar las imputaciones que se les hicieron, en el sentido de haber supuestamente realizado conductas atentatorias contra la democracia y el orden constitucional, lo cual, viola igualmente derechos sustantivos y no únicamente los adjetivos del procedimiento, como es por ejemplo el derecho a no ser sancionados por hechos no tipificados previamente como infracción.

Ese doble carácter de derecho - garantía del debido proceso hace aún más grave los supuestos de vulneración del mismo, en la medida en que los trámites del proceso no constituyen meros formalismos, sino un verdadero instrumento de garantía del respecto de otros derechos sustantivos y de control de la arbitrariedad en el ejercicio del Poder Público.

Esa grave violación del derecho a la defensa y al debido proceso se traduce así en el presente caso, en la violación de otros derechos que podríamos calificar de contenido sustantivo, los cuales han sido igualmente denunciados en el presente proceso.

1. La Comisión demostró que el Estado sometió a los trabajadores destituidos a fuero, jueces, tribunales y procedimientos judiciales diferentes a los establecidos por la ley que se encontraba vigente al momento de los hechos, en violación del derecho a un tribunal competente y previamente establecido por Ley (artículo 8.1).

Todas las personas tienen el derecho al juez natural establecido por la ley antes del hecho que da origen a que el juzgamiento tenga lugar. Este principio del juez natural se remonta al Bill of Rights de 1689⁴¹. El juez o tribunal competente es necesariamente la autoridad judicial y ordinaria designada previamente por la ley para el conocimiento de determinado

⁴⁰ Faúndez, *op. cit.*, pp. 212 y 213.

⁴¹ Gutiérrez Posee, Hortensia "Los Derechos Humanos y las Garantías" pág. 136. Ed. Zavalla. Buenos Aires. 1988.

asunto, quedando excluida toda posibilidad de juzgamiento por tribunales especializados⁴².

Esta garantía consagrada en la Convención Americana al prever en el artículo 8.1 el derecho a un juez o tribunal competente y "establecido con anterioridad a la ley",⁴³ está también contemplada en el artículo 1968 del Código Judicial de Panamá, según el cual,

Nadie podrá ser juzgado sino por Tribunal competente, previamente establecido, conforme al trámite legal y con plena garantía de su defensa.

La Comisión observa dos tipos de conductas practicadas por el Estado en detrimento de los trabajadores en lo que tiene que ver con su derecho a un juez natural. La primera, referente a su pretendida y nunca probada participación en actividades tendientes a subvertir el orden constitucional, tipificada como delito en el artículo 301 del Código Penal Panameño⁴⁴, por cuya comisión fueron procesados, absueltos y/o indultados los militares que participaron en el intento de golpe militar pero, como quedó establecido, ninguno de los 270 trabajadores arbitrariamente destituidos por atentar contra la Democracia y el Orden Constitucional. Conforme al principio del juez natural, dado que el Estado les imputó la comisión de dicha conducta antijurídica, estaba en la obligación legal de ordenar su investigación ante el juez penal competente. Sin embargo, como ha sido demostrado ante esta Honorable Corte, ninguno de los trabajadores destituido fue vinculado a los procesos penales correspondientes o si quiera judicialmente investigados.

Al respecto, resulta ilustrativo el testimonio del propio ex Presidente Endara Grimaldi quien aceptó que aun cuando el alto gobierno contaba con informes de inteligencia que vinculaban a los trabajadores estatales con la conspiración liderada por el Coronel Herrera, decidió no presentar ninguna acusación penal contra los trabajadores sindicalizados por que "no tenía ningún interés en que esos trabajadores que ya habían sido despedidos y que ya no eran mayores peligros para la democracia [...] estuvieran presos". El ex-primer mandatario de la República de Panamá informó a la Honorable

⁴² Corte IDH. Caso Loaiza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párr.61.

⁴³ Faúdez Ledesma, Héctor " Administración de Justicia y Derecho Internacional de los Derechos Humanos" pág. 241. Ed. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Comisión de Estudios de Postgrado. Instituto de Derecho Público, Caracas. 1992.

⁴⁴ El artículo 301 del Código Penal panameño establece lo siguiente: "Los que promuevan o dirijan un alzamiento en armas para derrocar al gobierno nacional legalmente constituido o para cambiar violentamente la Constitución Política, será sancionado con prisión de 15 a 20 años e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por igual tiempo".

Corte que la única razón por la cual el Estado le desconoció a cientos de trabajadores su derecho a ser investigados por una autoridad competente, fue la de que a su juicio "las cárceles panameñas son espantosas" y no ganaba nada "metiendo presos a esos señores". A eso quedó reducido uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho.

La segunda conducta que les fuera expresamente imputada a los trabajadores por el Estado en las comunicaciones de despido es la participación en un paro ilegal⁴⁵, la cual está contemplada en el Título IV del Código del Trabajo. Efectivamente, los artículos 518 y 519 del ordenamiento laboral establecen las sanciones de multa aplicables en los casos de infracción a las disposiciones contenidas en dicho título, en el que entre otros aspectos se reglamente la huelga en los servicios públicos⁴⁶. Sin embargo, los trabajadores estatales destituidos tampoco fueron investigados por dicha conducta por las autoridades competentes.

Por lo tanto, al ser acusados sin fundamento alguno por los órganos ejecutivo y legislativo del Estado de participar en la comisión de un delito penal así como en un supuesto "paro ilegal", y negárseles el derecho de ser investigados por un tribunal competente según los procedimientos exigidos por la ley, a los trabajadores despedidos se le violaron las garantías judiciales consagradas en el artículo 8.1 y 8.2 de la Convención Americana.

De otra parte, la cuestionada Ley 25 también ignoró las garantías contempladas en la Convención Americana, al establecer como órgano para determinar la responsabilidad de los trabajadores estatales y su sanción a un órgano del Poder Ejecutivo como fue el Consejo de Gabinete, y no al juez o tribunal establecido con anterioridad por la ley. En efecto, el artículo 2 de la Ley 25 disponía:

Las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado, tales como, Ministro de Estado, directores de las instituciones autónomas y semiautónomas, de las empresas estatales; y demás dependencias públicas, el Procurador de la Nación y de la Administración, e Contralor General de la República, los Gobernadores y Alcaldes respectivos, podrán, previa identificación declarar

⁴⁵ Ver las comunicaciones de despido aportadas en el Anexo N° 4 de la demanda.

⁴⁶ El artículo 518 del Código del Trabajo de Panamá establece lo siguiente: "Toda persona que incite públicamente a que una huelga se efectúe contra las disposiciones de los Capítulos anteriores, será sancionado por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo con un multa de cincuenta a quinientos balboas, previa denuncia de parte interesada". Por su parte, el artículo 519 del Código del Trabajo de Panamá prescribe que "Las infracciones a las normas de este Título, que no tengan señaladas sanción específica, serán sancionadas con multa de cincuenta a doscientos cincuenta balboas por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo, sin perjuicio de la responsabilidad penal cuando hubiere lugar a ella".

insubsistente el nombramiento de los funcionarios públicos que participen en los actos descritos en el artículo 1 de ésta Ley.

Parágrafo: El Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete determinará, si las acciones son contra la Democracia y el Orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución ". (subrayado añadido).

Este parágrafo otorgó así potestad reglamentaria al Consejo de Gabinete para regular a la Ley 25, tipificando cuáles acciones de los empleados públicos serían contra la democracia y el orden constitucional, a fin de que las respectivas autoridades competentes aplicasen 'la sanción administrativa de destitución'. Y así hizo dicho Consejo mediante la Resolución No. 10 de 23 de enero de 1991, que declaró los paros abruptos en el sector público como acciones atentatorias contra la democracia y el orden constitucional.

Además esa competencia atribuida por la Ley 25 al Consejo de Gabinete también suponía ejercer funciones inherentes al Poder Judicial es una clara violación del artículo 8 de la Convención Americana. En este sentido, la propia Corte Suprema de Panamá declaró en su fallo del día 23 de mayo de 1991 que este parágrafo violaba también la Constitución Política de Panamá. Queda claro la absoluta incompetencia por parte del Consejo de Gabinete para el conocimiento de los hechos y la aplicación de la sanción. La Corte Suprema fue clara en la exposición de su fallo, pero es más evidente aún la desobediencia por parte del Ejecutivo de la sentencia del más alto Tribunal del Estado panameño, al hacer caso omiso de su declaratoria y no ejecutarla.

Por otra parte, la Ley 25 en su artículo 4 declaró inaplicable en el caso de los trabajadores destituidos los procedimientos establecidos en el Código del Trabajo, y la restante normativa laboral. En efecto, su artículo 4 establecía:

Para los efectos de la aplicación de esta ley, en el caso de los sindicatos de trabajadores del sector público, no será aplicable la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código del Trabajo, ni el artículo 137 de la Ley N° 8 de 25 de febrero de 1975.

Luego de ser destituidos, los trabajadores presentaron sus reclamos de conformidad con las leyes vigentes, pero bajo el argumento de que éstas habían sido dejadas sin efecto o modificadas parcialmente en virtud de la Ley 25, sus reclamos fueron tramitados conforme al "procedimiento" creado especialmente para ellos por dicha Ley. Por lo tanto los trabajadores tuvieron que someterse no a los tribunales competentes que les correspondía - fuero laboral - si no a los que les fueron impuestos después de entrar en vigencia la Ley 25.

La normativa laboral derogada por ese artículo regulaba el procedimiento correspondiente frente a la aplicación de una sanción en el ámbito del Derecho Administrativo. Ahora bien si a dichos trabajadores se los destituyó, es decir, se les aplicó la máxima sanción disciplinaria, debieron haber sido sometidos a un proceso disciplinario. Pese a ello ningún trabajador fue sometido a un procedimiento disciplinario de destitución, sino que solo se aplicó dicha sanción.

Una vez agotada la vía administrativa, los tribunales competentes para conocer dichas sanciones laborales eran los Tribunales Laborales, tal como lo establecía la Ley 8, vigente al momento de la ejecución de los hechos. Sin embargo, éstos se negaron a conocer los procesos en contra de los trabajadores, como prueba la Certificación Notarial en el anexo número 26 de la Demanda.

En el caso concreto de los trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, IRHE, el Estado tenía la obligación de aplicar el procedimiento previsto en el Reglamento Interno de la entidad aprobado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de la República de Panamá, mediante la Resolución No. 58-SRI del 5 de julio de 1985⁴⁷.

La Comisión considera particularmente ilustrativo de los recursos con los que contaban los trabajadores del IRHE antes y después de la Ley 25, el testimonio del líder sindical Manrique Mejía quien explicó a la Honorable Corte que,

la Ley 25 solamente daban dos opciones. O sea, la reconsideración a la persona que te había destituido, en este caso el Gerente o el Director de la empresa y de ahí ir directamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. El reglamento interno, la Ley Octava de nuestra institución, planteaba que para un despido el jefe directo era quien solicitaba al Departamento de Coordinación Laboral, quien hacía una investigación de cuál trabajador tenía derecho a ser asistido por algún dirigente sindical o el representante sindical del área. Ese Departamento, después de la investigación, enviaba su opinión, su informe a la Asesoría Legal, quien determinaba si procedía o no el despido. Si determinaba que el despido procedía, entonces el Departamento de Personal notificaba al empleado que había sido despedido.

Después de ser despedido, el trabajador despedido tenía que ir a la Junta de Conciliación y Decisiones acompañado del abogado del sindicato. Esa Junta de Conciliación está compuesta por tres

⁴⁷ Véase, anexo N° 13 de las Observaciones de la contestación de la demanda por parte del Estado de Panamá.

elementos: uno de la empresa privada, otro por el Estado y otro por los trabajadores. Esos compañeros, al dar su fallo, ya sea en contra o a favor, si era en contra pues se podía apelar al Tribunal Superior de Trabajo.

En el Tribunal Superior de Trabajo el fallo se daba y después, posteriormente si todavía había disconformidad de la parte afectada, podía entonces llegar a la Sala Tercera, o sea que se recortaron como 5 ó 6 instancias que antes las teníamos.

Por lo tanto, la Comisión considera que al desplazar la competencia de la jurisdicción laboral a la contenciosa administrativa en virtud de la aplicación retroactiva de la Ley 25, el Estado violó la garantía judicial del juez natural, toda vez que los jueces contenciosos administrativos actuaron en definitiva como tutores de los intereses de la administración y no en salvaguarda de los derechos de los trabajadores.

2. La Comisión demostró que el Estado sometió a los trabajadores a la jurisdicción de un organismo adscrito al Poder Ejecutivo, en violación del derecho a un juez o un tribunal independiente e imparcial (artículo 8.1)

La independencia y imparcialidad del juez o el tribunal son aspectos centrales de las garantías mínimas de la administración de justicia, sin las cuales no existiría un juicio justo, característica fundamental de los procesos judiciales en toda sociedad que se denomina democrática.

Tal como es posible apreciar del contenido de la Ley 25 y de las notificaciones de destitución de los trabajadores, aquellos individuos que participaron en acciones atentatorias contra la democracia fueron sancionados con la destitución por su supuesta vinculación con un intento de golpe de estado. Sin embargo la Ley 25 estableció que el Consejo de Gabinete sería el órgano responsable para definir cuáles de los actos cometidos por los trabajadores eran atentatorios contra el orden constitucional y la democracia, y aplicar las sanciones disciplinarias de destitución.

La Ley 25, en su artículo 3, establecía que contra la declaratoria de insubsistencia sólo cabrían los recursos de reconsideración y de apelación. Destacamos que dichos recursos administrativos -no judiciales- se interponían ante las autoridades administrativas superiores, que cumplían así la función de tribunal de apelación. Pero el Consejo de Gabinete y las autoridades administrativas como órganos del Poder Ejecutivo, no pueden ser considerados tribunales independientes e imparciales en los términos de la Convención Americana, de manera que a los trabajadores destituidos se les negó, de forma clara, el derecho de acudir ante un tribunal independiente e

imparcial, conforme a lo establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

En efecto, la independencia se ve anulada desde el momento en que el Consejo de Gabinete es integrado por el Presidente de la República, los Vice-Presidentes de la República y los Ministros de Estado. Tampoco las autoridades administrativas que recibieran los recursos de reconsideración y apelación pueden ser consideradas independientes en el sentido exigido por el artículo 8.1 de la Convención Americana.

La condición de imparcialidad del Consejo de Gabinete se encuentra desvirtuada además, desde el momento en que éste cuenta con una opinión preconcebida sobre el caso, dado que es el mismo Consejo quien creó el marco sancionador - a través de la Resolución No. 10 de 1991 -, ordena a las autoridades superiores de las distintas dependencias estatales la confección de las listas de los trabajadores sujetos a la sanción y aplicó la sanción de destitución.

Las características de imparcialidad que debe tener todo juez o tribunal, requiere que no tenga opiniones preconcebidas sobre el caso sub iudice. Como expresa la Corte Europea, la imparcialidad del juzgador se fundamenta en aspectos subjetivos y objetivos⁴⁸. El aspecto subjetivo debe establecerse sobre la base de la convicción personal del juez en el caso concreto, y esto se presume mientras no se pruebe lo contrario. La imparcialidad objetiva exige que el tribunal o juez ofrezca las garantías suficientes que excluyan cualquier duda legítima respecto a las garantías judiciales⁴⁹.

Bajo el punto de vista subjetivo, se demostró que el tribunal tenía una convicción ya definida, la cual era la destitución de los trabajadores que participaron en las manifestaciones con la excusa de que estos habían apoyado el acto del Coronel Herrera. Por otro lado, del punto de vista objetivo, la existencia de dudas legítimas fueron demostradas con la declaración del perito, donde este señala las evidentes faltas que tenía el proceso creado para resolver los asuntos de reconsideración y de apelación.

Como se desprende del artículo 8 de la Convención Americana, toda persona tiene derecho a tener la convicción de que al momento de presentar un recurso, la sentencia será declarada después de que se hayan presentado los argumentos de cada una de las partes y éstos sean tomados en cuenta por el órgano imparcial. Estas premisas fundamentales no ocurrieron en el

⁴⁸ Véase Casos Corte Europea *Perseck, De Cubber, Hauschildt*.

⁴⁹ Véase caso *Saint-Marie v. France*. Informe de la Comisión Europea de DDHH, 16E.H.R.R. 116, párr. 50. *Piersack v. Belgium* (1982) 5 E.H.R.R. 169, párr. 30.

caso de los trabajadores destituidos por la Ley 25, donde la sentencia estaba ya motivada en una decisión tomada antes de la interposición de los recursos respectivos.

Las sentencias que emitían los tribunales encargados de conocer de los recursos establecidos en el artículo 3 de la Ley 25 eran automáticas y no el resultado de un proceso lógico e intelectual, producto de un análisis de los hechos y el derecho esgrimidos por las partes; siendo éstas dictadas de manera arbitraria y aplicadas de manera discriminatoria. Por tanto estos recursos resultaron ilusorios para el ejercicio de la defensa de los trabajadores.

En conclusión, la Comisión considera que en el caso de autos existen elementos de prueba contundentes que llevan a afirmar que los trabajadores no tuvieron acceso a tribunales independientes e imparciales, en virtud de que las autoridades actuaron sin respeto a estas garantías esenciales.

3. La Comisión ha demostrado que a los 270 trabajadores públicos les fue vedado su derecho de presentar descargos previos a la aplicación de la sanción de destitución, en violación de su derecho de ser oído (artículo 8.1).

El artículo 8.1 de la Convención Americana consagra el derecho a ser oído por una autoridad competente, como una de las garantías nucleares o esenciales del derecho de defensa y del debido proceso, el cual debe ser respetado en todo tipo de procedimiento, incluso aquellos en que se busca determinar los derechos y obligaciones de orden laboral o administrativo. En el mismo sentido, la Corte Europea en el caso *Albert y Le Compte* consideró que el derecho a la defensa y el derecho a contradecir y aportar la prueba adecuada para su defensa son aplicables mutatis mutandi a los procedimientos disciplinarios de la misma forma que se aplican en el caso de una persona acusada de una ofensa penal⁵⁰.

Con la expedición de la Ley 25 el Estado de Panamá creó un procedimiento sumario especial para reglamentar la sanción de destitución masivas de los trabajadores estatales, vulnerando el derecho a ser oído de los trabajadores que participaron en las manifestaciones laborales convocadas para los días 4 y 5 de diciembre de 1990. A los afectados se les negó la posibilidad de ser escuchados por la autoridad sancionadora competente, les fue negado toda posibilidad de ejercer efectivamente su derecho de defensa, exponer su versión de los hechos, aportar pruebas a su favor y presentar argumentos legales, con el objeto de demostrar su

⁵⁰ Ver European Court, *Albert and Le Compte case*, 10 February of 1983, Series A No. 58, párr. 39.

inocencia ante las autoridades correspondientes conforme a los procedimientos administrativos previamente establecidos.

Por otro lado, la Ley 25 establecía que contra la decisión de destitución sólo cabían los recursos de reconsideración ante la propia autoridad y el de apelación ante la autoridad superior. Más una vez a los trabajadores se les fue impedido de ejercer su defensa de acuerdo con las garantías establecidas en los procedimientos laborales a que estarían originalmente sometidos.

Los trabajadores destituidos presentaron ante las autoridades respectivas los recursos de reconsideración y apelación contra los despidos, que fueron todos denegados. Además interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 25 ante la Corte Suprema de Justicia. La Corte en su decisión determinó que el texto de la Ley era constitucional, salvo el párrafo 1° del artículo 2. Agotada la vía ordinaria administrativa y confirmada la constitucionalidad de la Ley, los trabajadores intentaron recurrir a la vía laboral para demandar la ilegalidad de los despidos, vía que se les denegaba y se les dió como única opción una vía contencioso administrativa extraordinaria, totalmente extraña y desventajosa para los trabajadores, violando garantías preestablecidas, como el principio pro-operario y el fuero sindical.

Los trabajadores plantearon entonces en forma colectiva, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en lo contencioso administrativo, la demanda de nulidad de los actos administrativos que destituyeron a los trabajadores con base en la Ley 25. A pesar de que los trabajadores tuvieron la posibilidad de presentar algunas pruebas de su inocencia - como por ejemplo las certificaciones de la Fiscalía Novena sobre la no inclusión de los reclamantes en el juicio por sedición que se seguía contra el Coronel Herrera Hassan - el Tribunal no apreció el mérito sobre la desvinculación de los trabajadores destituidos con el supuesto golpe de Estado.

Por lo tanto, la Comisión concluye que los trabajadores fueron privados arbitrariamente de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, sin que un tribunal de justicia conociera sobre los méritos del asunto, lo que constituye una clara violación al derecho de ser oído por un tribunal, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

4. La Comisión ha demostrado que el Estado imputó cargos penales a los trabajadores públicos con fundamento en los cuales se les aplicó la sanción de destitución sin haber sido objeto de investigación alguna, en violación del derecho de presunción de inocencia.

Ya lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "que el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada"⁵¹.

La Convención Americana establece en el inciso 2 del artículo 8 el derecho a la presunción de inocencia, según el cual, "Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...".

La única acusación en la que se apoyó la Asamblea Legislativa, el Gobierno y la Corte Suprema de Panamá para probar la culpabilidad de los trabajadores destituidos fue una nota periodística nunca probada, aparecida en el Diario la Prensa, el 5 de diciembre de 1990 – día del supuesto paro laboral – y siguiente al de la manifestación, en el que se le atribuye a un dirigente sindical, en medio del calor de los discursos, haber dicho que si el Gobierno no atendía sus reclamos los trabajadores se mantendrían hasta las últimas consecuencias, hasta que cayese⁵².

La Comisión ha demostrado que el paro de los trabajadores fue suspendido desde primeras horas de la mañana del día 5 de diciembre de 1990, como lo confirma la declaración de los testigos Manriquez Mejías y Luis Batista⁵³. No obstante ello, fueron sancionados, sin juicio administrativo previo ni laboral.

La fundamentación para la declaración de insubsistencia de los servidores públicos fue la participación de éstos en las manifestaciones sindicales que se desarrollaron a partir del 4 de diciembre de 1990⁵⁴, y la presunción por parte del Estado de que los trabajadores habrían participado

⁵¹ Corte I. D.H, caso Suárez Rosero, sentencia del 12 de noviembre de 1997, serie C, No.35, párrafo 77.

⁵² Véase demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Panamá ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso No. 11325 – Trabajadores destituidos por la Ley 25 de 1990, pág 35, párrafo 135.

⁵³ Véase recortes de prensa, Anexo 3 de la Contestación de la Demanda.

⁵⁴ Véase Resolución 10 del Consejo de Gabinete, de fecha 23 de enero de 1991. Publicado en La Gaceta Oficial, el 4 de febrero de 1991. Anexo 1 de las Observaciones a la Contestación de la Demanda. Ley 25 de 1990, artículo 1.

en la organización de acciones atentatorias contra el Gobierno Democrático y el Orden Constitucional lo cual como ha sido probado carecía de todo fundamento.

De hecho, tanto el ex Procurador General, Rogelio Cruz, como la ex Juez Nilsa Chung a quien le correspondió calificar el mérito de la investigación seguida contra el Coronel Herrera, manifestaron en su testimonio a la Honorable Corte que ningún trabajador fue vinculado a dicho proceso "porque nunca encontramos elementos de juicios para vincular a [los trabajadores] a este sumario penal".

Por otra parte, mediante el testimonio del ex Presidente Endara quedó plenamente establecido que nunca se instauró un proceso judicial penal contra las personas destituidas que aparecen como víctimas en el presente caso, como correspondería de ser cierta la denuncia en su contra, sindicándolos o responsabilizándolos como coautores o cómplices del delito de rebelión, sedición, motín, alzamiento en armas, incitación a la rebelión o cualquier otro contra la seguridad del Estado o del Orden Constitucional en relación con el movimiento militar del Coronel Eduardo Herrera Hassan⁵⁵.

Así mismo se encuentra probado en el expediente, que la Administración de Justicia de Panamá descartó que los hechos ocurridos los días 4 y 5 de diciembre de 1990 protagonizados por el Coronel Herrera Hassan constituyeron delitos de rebelión, toda vez que el propósito de la acción no fue el de derrocar el Gobierno del Presidente Endara, ni tampoco el cambio violento de la Constitución Nacional⁵⁶. Sin embargo, a los trabajadores de igual manera se les destituyó en base a esos hechos, no fueron reintegrados a sus puestos laborales, ni debidamente indemnizados.

Por el contrario, a los trabajadores se los sancionó indebidamente, y el Estado de Panamá no les reconoció la presunción de inocencia ni les otorgó la posibilidad de un juicio justo. Sobre este particular, como ya lo ha dicho la Corte Interamericana al respecto que: "... no alcanzan los estándares de un juicio justo ya que no reconoce la presunción de inocencia⁵⁷; se prohíbe a los procesados contradecir las pruebas y ejercer el control de las mismas; se limita la facultad del defensor al impedir que éste pueda libremente comunicarse con su defendido e intervenir con pleno conocimiento en toda las etapas del proceso"⁵⁸.

⁵⁵ Véase Anexo 15 de las Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Contestación de la Demanda del Estado de Panamá.

⁵⁶ Véase, sentencia del Juzgado 7 del Circuito, 2/12/97, caso Bernal. Pág. 63 confirmada por el Tribunal Superior de Justicia.

⁵⁷ Nota: el subrayado es nuestro.

⁵⁸ Corte I. D.H, caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 septiembre de 1997, serie C. No. 33 párrafo 62.

C. La Comisión demostró que la aplicación de la ley 25 penalizó la dirigencia sindical que lideraba el movimiento laboral de los trabajadores estatales, en violación de los derechos de asociación y reunión

La Comisión ha demostrado de manera suficiente durante el proceso que tanto la organización de las actividades sindicales, como la marcha del día 4 y el paro programado para ser realizado el día 5 de diciembre de 1990, no sólo eran actividades legítimas sino que jamás fueron declaradas ilegales. Asimismo se demostró que dichas actividades sindicales no tuvieron relación alguna con el levantamiento liderado por el Coronel Herrera Hasaan, ni tampoco representaron peligro para las instituciones democráticas. En consecuencia, la Comisión concluye que las destituciones de los trabajadores fueron medidas represivas de orden político adoptadas por el Gobierno con el apoyo del poder ejecutivo y la venia del poder judicial, con el propósito de neutralizar la dirigencia sindical. Con lo cual, Estado de Panamá incurrió en violaciones de los derechos a la libre asociación y reunión amparados por la Convención Americana.

La Honorable Corte ha definido la libertad de asociación establecida en el artículo 16 de la Convención como

el derecho del individuo de unirse con otros de forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito⁶⁹.

Una de las modalidades de dicha libertad está constituida por el derecho de asociación con fines sindicales, esto es, de formar sindicatos o asociaciones de trabajadores cuyos objetivos sean los de promover y defender los intereses de sus afiliados, sin interferencia estatal.

Conforme a la regla de interpretación contenida en el artículo 29.b y d. de la Convención Americana, el artículo 16 de dicho instrumento deber ser analizado en el caso en especie teniendo en cuenta el alcance del derecho de asociación protegido en los Convención 87 y 98 de la OIT, la Carta de la OEA, el Protocolo de San Salvador, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la Constitución de la República de Panamá.

Los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los cuales Panamá es Estado parte, desarrollan en detalle los elementos esenciales del derecho de asociación con fines sindicales. Entre

⁶⁹ Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1995.

los contenidos mínimos de este derecho reconocidos tanto en dichos instrumentos internacionales como en la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, se destacan la posibilidad de organizar reuniones sindicales privadas o públicas, de realizar manifestaciones o marchas públicas, de contar con garantías para los representantes sindicales de no ser sancionados por ejercer su función, de gozar de la protección contra todo acto de injerencia y de ejercer el derecho a huelga. Todo esto para la presentación y defensa las reivindicaciones de orden económico y social de los trabajadores.

En este sentido, el Comité de Libertad de Asociación de la OIT ha establecido que el derecho de las organizaciones laborales de sostener reuniones para discutir cuestiones laborales sin autorización e intervención de las autoridades, es un elemento esencial de la libertad de asociación y las autoridades públicas deben abstenerse de realizar cualquier interferencia que restrinja este derecho o impida su ejercicio, a menos que por ella el orden público sea trastocado o su mantenimiento se vea seria e inminentemente amenazado⁶⁰. De igual forma, el comité ha reiterado "que los trabajadores deben gozar del derecho de realizar demostraciones pacíficas para defender sus intereses ocupacionales"⁶¹.

En cuanto al derecho de huelga, la Comisión advierte que si bien no está expresamente consagrado por la Convención Americana, sí está recogido y protegido en dos instrumentos regionales que ayudan a interpretar el alcance de tal derecho. En primer lugar, por la Carta de la OEA, cuyas normas económicas, sociales y culturales se encuentran incorporadas a la Convención Americana en virtud del artículo 26 de la misma. En efecto, el artículo 45.c de la Carta de la OEA prescribe que

Los empleadores y los trabajadores[...] tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga [...]

Por otra parte, el artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador incluye el derecho a la huelga como uno de los derechos sindicales que debe ser garantizados por los Estado parte.

Adicionalmente, el alcance del derecho de asociación debe ser interpretado teniendo en cuenta la legislación interna de Panamá. En efecto, el artículo 65 de la Constitución de Panamá también reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, así:

⁶⁰ Véase la Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Cuarta Edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza 1996; párrafos 131, 133, 135, 138 y 139.

⁶¹ *Ibidem*, párr. 132.

Se reconoce el derecho de huelga. La ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.

El Estado argumentó que la Ley 25 no estableció en su texto limitación alguna a los derechos de asociación y reunión de los trabajadores públicos estatales. Si bien la Ley 25 no sancionó expresamente y ex ante el ejercicio del derecho de asociación y reunión, estableció consecuencias gravosas sancionatorias al ejercicio legítimo de estos derechos.

La Comisión considera que respetar el derecho de asociación no sólo implica el deber de no intervención en el momento de formación del grupo a asociarse, sino además el de no interferir durante el desarrollo de sus actividades legítimamente efectuadas. Esto implica también la prohibición al Estado de imponer a posteriori consecuencias desfavorables a quien haya ejercido legítimamente ese derecho. En este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió en el caso "Ezelin" que la violación de la libertad de asociación también incluía acciones punitivas tomadas posteriormente a una manifestación o reunión pública⁶².

Por lo demás, la imposición de una sanción tan severa como la destitución de trabajadores que participaron de una movilización pacífica, implica un grave menoscabo al derecho de reunión protegido en el artículo 15 de la Convención Americana, el cual se caracteriza por su naturaleza instrumental, en tanto sirve de soporte al ejercicio de los demás derechos fundamentales y permite a las personas la obtención de los fines que no han sido expresamente prohibidos por la ley.

Al respecto el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que "[l]a libertad sindical no implica solamente el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir libremente las asociaciones de su elección, sino también el de las asociaciones profesionales mismas a entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales"⁶³ y sostiene también que el derecho a organizar reuniones sindicales es un elemento esencial del derecho sindical⁶⁴.

Como consta en las cartas de destitución dirigidas a los trabajadores estatales a partir del día 6 de diciembre, la causa de destitución fue

⁶² Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Ezelin vs France*, (Case number 21/1990/212/274) 18 de Marzo de 1991, párr. 39.

⁶³ La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Cuarta Edición (revisada), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1996. Párr. 447.

⁶⁴ *Idem supra*, párr. 131.

justamente la "participación en la organización, llamado y ejecución del paro nacional, que se desarrolló el día 5 de diciembre de 1990", y que supuestamente estaría vinculada con el movimiento militar liderado por el Coronel Herrera Hassan. El Estado pretendió dar apariencia de legalidad a esas destituciones masivas mediante la aprobación y publicación de la Ley 25, posteriormente complementada por la Resolución No. 10 del Consejo de Gabinete, por medio del cual se declaró contra la democracia y el Orden Constitucional los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público.

A juicio de la Comisión las siguientes consideraciones son suficientes para concluir que las acciones del Estado en realidad estaban dirigidas a sancionar a los trabajadores que participaron en la organización y coordinaron de la manifestación del día 4 de diciembre y que convocaron y promovieron el paro, es decir, a la dirigencia sindical.

En primer lugar, la manifestación y la convocatoria al paro fueron actividades legítimas inherentes al ejercicio del derecho de asociación sindical, toda vez fueron el resultado de una frustrada negociación colectiva entre la Coordinadora de los Sindicatos de las Empresas Públicas y el Gobierno de Guillermo Endara. En efecto, en una carta del día 16 de noviembre de 1996 el Gobierno rechazó todos los puntos del pliego presentado el día 16 de octubre, dando por terminado el proceso de negociación. De esta manera las actividades, que fueron decididas en asamblea y anunciadas públicamente por los medios de prensa, tenían el claro objetivo de protestar por la actitud del gobierno y presionar para reanudar las negociaciones.

De las pruebas periciales y testimoniales practicadas en la audiencia pública quedó claramente establecido que, tanto el alto gobierno como los directores de las empresas del Estado habían tenido noticia con suficiente anterioridad de las actividades sindicales programadas por los trabajadores. Por una parte el ex Presidente Guillermo Endara aceptó que la marcha "del 4 de diciembre había sido anunciada previamente". Por su parte, el testigo José Mauad, Director General del INTEL para la época de los hechos manifestó a la Honorable Corte que había sido informado "por los jefes administrativos de [los] centros [de trabajo] de la convocatoria de los Delegados sindicales y de los dirigentes del Sindicato de reuniones para motivar, promover y organizar la marcha que se dio el día 4 y el consiguiente para que había sido llamado para el día siguiente". Es más el testigo Jorge de la Guardia informó que se trataba de "un paro anunciado y que se iban a tomar todas las sanciones disciplinarias del caso". Por lo tanto en todo caso no se trató de un paro "abrupto" como deliberadamente fue calificado en la Ley 25.

En segundo lugar, el paro no fue formalmente declarado "ilegal" por el gobierno. Al respecto, el ex Viceministro de Gobierno y Justicia Ramón Lima, manifestó a la Honorable Corte que la huelga "[e]n ningún momento fue declarada ilegal..."⁶⁵.

En tercer lugar, en la práctica el paro no se realizó dado que fue suspendido a primera hora de la mañana. Al respecto, el dirigente sindical Manrique Mejía declaró que "el paro nacional fue suspendido por la Coordinadora a las 7:30 de la mañana del día 5", que muchos de los trabajadores no se llegaron a adherir al paro, y que se ordenó a "los dirigentes que fueran a sus áreas de trabajo, evaluaran la situación en cada una y fueran paulatinamente levantando el paro a fin de que no sigieran vinculándonos con la asonada del Coronel Herrera"⁶⁶. Esta versión fue ratificada mediante el testimonio del ex Gerente General del INTEL, José Mauad.

En cuarto lugar, los sindicatos de trabajadores del sector público, responsables de la organización y convocatoria de las actividades reivindicativas condenadas por el Estado, fueron los directamente afectados en su constitución con la expedición de la Ley 25. Su dirigencia en pleno fue destituida, sus miembros fueron privados de todos los derechos de que disfrutaban hasta el momento de la expedición de la Ley 25, precisamente por estar asociados en una sólida organización. De hecho, 16 de los 21 miembros de la junta directiva del SITIRHE (Sindicato de los Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación) fueron destituidos, quedando únicamente 5 dirigentes, 4 de ellos miembros suplentes.

En ese sentido, el testigo Manrique Mejía señaló que los despidos realizados en aplicación de la Ley 25, fueron "despidos selectivos". Conforme a su testimonio aun cuando más de 2.000 trabajadores del IRHE participaron en la marcha, sólo fueron destituidos 137 trabajadores, incluido el propio Sr. Manrique, quien gozaba de fuero sindical y aún así fue suspendido de su cargo. Al respecto el testigo manifestó que "el jefe mío, el día 11 de diciembre me entregó la nota y yo la firmé en desacuerdo, porque yo en primer lugar tenía una licencia permanente permitida por la ley, o sea mi trabajo era en la sede sindical y a pesar de que había fuero sindical y de todo, me despedían sin ningún tipo de investigación."⁶⁷

Lo anterior es corroborado por el testigo Luis Batista, Jefe de Distribución Eléctrica para la época de los hechos, quien a pesar de no haber

⁶⁵ *Ibid*, pág. 6.

⁶⁶ *Op. cit.* nota 14, Testimonio Manrique Mejía, pág. 61.

⁶⁷ *Ibid*, pág. 63.

participado en el paro y de haber laborado normalmente en la jornada del día 5 de diciembre, fue destituido en aplicación de la Ley 25.

Finalmente, está suficientemente demostrado que nunca existió vinculación entre un plan armando para subvertir el orden constitucional y la convocatoria de paro realizado por los trabajadores. Aun cuando este punto ha sido objeto de análisis en diferentes apartes del presente escrito, la Comisión se permite retomarlo una vez más dada su trascendencia en la defensa de los derechos de los trabajadores arbitrariamente destituidos, para lo cual invoca la siguiente prueba testimonial:

El señor Ramón Lima declaró que del Informe realizado por la Junta Investigadora de la Policía Nacional creada para investigar los sucesos de 4 y 5 de diciembre no estableció, ni siquiera mencionó, vinculación o relación alguna de conversaciones o comunicaciones entre los alzados en armas y los trabajadores: "...en ningún momento yo recuerdo que se haya mencionado en el informe de la policía de un posible contacto o de conversaciones de los sublevados con dirigentes obreros o con obreros"⁶⁸. De las palabras del testigo se desprende que la manifestación convocada por los trabajadores y el intento de golpe de Estado eran hechos tan solo coincidentes en el tiempo, lo que no implica inter-relación de los hechos, porque a su juicio "...coincidir es un acto que sin haber intentado que se produzca a la vez de otro se produce junto con otro ..."⁶⁹.

De igual forma el entonces Procurador General de la Nación, Sr. Rogelio Cruz, quien por sus funciones llevaba la supervisión de la investigación del sumario penal por el delito de intento de golpe de Estado, declaró ante esta Corte que en la investigación que se llevaba a cabo incluía nombres no solo de ex-militares, sino también de algunos civiles, pero que esos civiles, "no estaban involucrados con la dirigencia sindical" y añadió que existían "señales muy claras en cuanto a que el gobierno quería que nosotros implicáramos a los dirigentes sindicales. Créanme que de haber motivos lo hubiésemos hecho, pero no lo hicimos porque nunca encontramos elementos de juicio para vincular a estas personas a este sumario penal"⁷⁰. Del anterior testimonio escuchado por esta Honorable Corte quedó claramente establecido que nunca existieron cargos penales contra ninguno de los trabajadores, porque nunca se probó la vinculación que ha intentado demostrar el Estado de Panamá. El testigo expresó categóricamente que:

⁶⁸ *Ibid*, pág. 12

⁶⁹ *Ibid*, pág. 8

⁷⁰ Ver transcripciones audiencia pública sobre el fondo, testimonio de Rogelio Cruz, pág. 37.

ni siquiera ordenamos indagatorias de ningún dirigente sindical. En otras palabras, no formulamos cargos contra ninguno de ellos, sí contra militares o ex militares y colaboradores civiles, pero no formulamos cargos jamás contra estos dirigentes sindicales⁷¹.

La Honorable Corte no sólo escuchó el testimonio de dos funcionarios públicos importantes que desvincula el paro de los trabajadores con el intentó de golpe de Estado, sino también escuchó a una de las víctimas destituidas por la Ley 25, expresar que: " la Fiscalía Novena que fue la que investigó el asunto de Eduardo Herrera, expidió una certificación a cada uno, individual, la cual planteaba de que ninguno de nosotros tuvo nada que ver con el caso ese del Coronel Herrera"⁷². Quedó así establecido que los trabajadores no participaron, ni estuvieron vinculados en la referida asonada militar.

A juicio de la Comisión quedó así demostrado que con la expedición y aplicación de la Ley 25 se penalizó a la dirigencia sindical que en nombre del movimiento laboral de los trabajadores estatales participó en la negociación del pliego de peticiones y convocó a la marcha del 4 de diciembre en la que participaron mas de 40.000 personas y al frustrado paro del 5 de diciembre de 1990.

Asimismo, la Comisión acoge la conclusión del Comité de Libertad Sindical de la OIT, citado y aportado por el Estado en su escrito de excepciones preliminares, según la cual la Ley 25 "atenta gravemente contra el ejercicio del derecho de las asociaciones de trabajadores públicos de organizar sus actividades". Asimismo, el Comité ha manifestado en reiteradas ocasiones que "uno de los fundamentos principales de la libertad de asociación es que los trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todos los actos anti sindicatos que los discriminen respecto de su trabajo, tales como despido, remoción, traslado u otras medidas perjudiciales. Esta protección es particularmente deseable en el caso de los líderes sindicales, ya que con el fin de poder llevar a cabo los deberes sindicales con completa independencia, deben tener la garantía de que no serán perjudicados en virtud del mandato que ellos sostienen desde su sindicato."

En razón a lo expuesto la Comisión concluye que con la aplicación de la sanción de destitución a los 270 trabajadores estatales plenamente individualizados e identificados como víctimas en la demanda, el Estado de Panamá violó los derechos a libertad de asociación y el derecho de reunión consagrados en los artículos 15 y 16 de la Convención Americana; y los

⁷¹ *Ibid*, pág. 38.

⁷² Ver transcripciones audiencia pública sobre el fondo, testimonio de Manrique Mejía, pág. 61.

derechos sindicales consagrados en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.

IV. Aplicabilidad del Protocolo de San Salvador

La Comisión ha sostenido que con la aplicación de la Ley 25 el Estado afectó el ejercicio del derecho a la libertad de asociación sindical, en general, y uno de sus atributos fundamentales, como es el derecho de huelga, de manera específica, los cuales están garantizados, entre otros instrumentos, en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.

El Estado en sus alegatos orales rechazó el argumento de la Comisión aduciendo, entre otras, que para la época de los hechos no había ratificado el Protocolo de San Salvador⁷³ y por consiguiente no se encontraba obligado por el mismo. De igual manera el Estado adujo que se trata una solicitud extemporánea que comportaría la aplicación retroactiva del Protocolo Adicional en cuestión.

Si bien es cierto, que el Protocolo de San Salvador entró en vigor solamente hasta el 16 noviembre de 1999, también es cierto que Panamá firmó el Pacto en referencia en el año de 1988, es decir, con anterioridad de los hechos probados ante la Honorable Corte. Conforme a la doctrina de interpretación del derecho de los tratados, no obstante el no estar aún en vigor un tratado, los países que firmaron el tratado no pueden imponer reglas o adoptar actos que estén en su contra.

Mediante la firma del Protocolo de San Salvador el Estado de Panamá inmediatamente se comprometió a abstenerse de realizar acto alguno que contrariara el objeto y los fines de dicho instrumento. Conforme a los principios generales del derecho internacional, las obligaciones para los Estados surgen desde mucho antes de que estos ratifiquen un tratado internacional. En este sentido el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, expresa claramente que:

[u]n Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y fin de un tratado:

a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado.

⁷³ El Estado de Panamá firmó el Protocolo de San Salvador el 17 de Noviembre de 1988 y lo ratificó el 18 de Febrero de 1993. El Protocolo de San Salvador entró en vigencia el 16 de Noviembre de 1999.

Al respecto, la Corte Internacional de Justicia ha considerado que la sola firma de un tratado constituye el primer paso para participar en dicho instrumento⁷⁴. Concretamente en el caso *German Settlers in Polish Upper Silesia*⁷⁵ dicho tribunal internacional estableció que un Estado que ha ratificado un tratado puede ser responsable por la violación del tratado después de su firma y antes de su ratificación. Por consiguiente, el Estado panameño es responsable de la violación cometida por sus agentes con posterioridad a la fecha de la firma del tratado, en este caso, de las acciones lesivas que adoptó el Estado Panameño mediante la adopción de la Ley 25 y su aplicación, las cuales atentaron contra el objeto y fin del Protocolo de San Salvador, en lo que tiene que ver con los derechos sindicales de los trabajadores destituidos.

V. Peticiones

En virtud de los razonamientos expuestos en la demanda, en las observaciones a la contestación de la demanda y en el presente escrito, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicita respetuosamente a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos que:

1. Declare que el Estado de Panamá ha violado en perjuicio de las 270 personas cuyos nombres se han consignado como víctimas en este proceso, los deberes de respeto y de garantía de los siguientes principios y derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

⁷⁴ Opinión de la Corte Internacional de Justicia en "*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*", 28 de mayo de 1951; pág 29: "*The case of a signatory State is different. Without going into the questions of the legal effect of signing an international convention, which necessarily varies in individual cases, the Court considers that signature constitutes a first step to participation in the Convention. It is evident that without ratification, signature does not make the signatory State a party to the Convention; nevertheless, it establishes a provisional status in favor of that State...*". Ver también el caso *Megalidis vs Turkey*, en el que el tribunal Arbitral Greco-Turco declaró sin validez la expropiación de territorio nacional griego. Esta expropiación ocurrió después de la firma y anterior a la ratificación del Estado de Turquía al tratado de Paz de Lausanne. En este sentido el Tribunal decidió que existe la obligación de no frustrar el objeto y propósito del tratado: "*From the time of the signature of the treaty and before its entry into force the contracting parties were under the duty not to do anything which might impair the operation of its clauses*". La Corte consideró que la expropiación realizada violaba las disposiciones de derecho internacional. (*Megalidis vs Turkey, 1928. 8 Recueil des decisions des Tribunaux Mixtes, p.386.*). Ver también *Report by Mr. H. Lauterpacht, Special Rapporteur to the General Assembly, [1953] 2Y.B. INT'L L. COMM'N 90, at 109, U.N.Doc. A/CN.4/SER.A/1953/Add.1*

⁷⁵ *Case of German Settlers in Polish Upper Silesia, 1926, P.C.I.J., Ser. A, No. 7, pág. 30.* Ver también *International Law. Cases and Materials*, Louis Henkin, Richard Crawford P. Oscar Schachter, Hans Smit, second edition, pág.413

Primero: Principio de legalidad y de retroactividad, consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

Segundo: Derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma, por haber violado el derecho a ser oído;

Tercero: Derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma, por haber violado el derecho a un juez o tribunal competente e imparcial;

Cuarto: Derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma, por haber violado el derecho a un juez o tribunal competente;

Quinto: Derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1 de la misma, por haber violado el derecho a un tribunal establecido con anterioridad por la ley;

Sexto: Derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 8.2 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

Séptimo: Derecho de reunión consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma;

Octavo: Derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma; y

Noveno: Derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 de la misma.

Décimo: Deber de cumplir de buena fe con las recomendaciones de la Comisión, de acuerdo con los artículos 33 y 50.2 de la Convención Americana y la jurisprudencia de esta Honorable Corte.

2. Que declare que la Ley 25 y la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá, que permite la retroactividad de las leyes por razones de "orden público" o "por interés social", son contrarias a la Convención Americana y por ende deben ser modificadas o derogadas, de conformidad al artículo 2 de la misma Convención

3. Que declare que el Estado de Panamá está obligado a restablecer a las personas en el ejercicio de sus derechos, a pagar una justa indemnización compensatoria a las víctimas y a reparar las consecuencias que sus actos violatorios han generado.

4. Que imponga al Estado de Panamá el pago de las costas y gastos en que han incurrido las víctimas para litigar en este caso tanto en el ámbito interno como ante la Comisión y ante la Honorable Corte, y los honorarios razonables de sus abogados.

Washington D.C., 28 de julio de 2000