000647

ALEGATO DE CONCLUSION DE LA REPUBLICA DE PANAMA

CASO 11,325 - BAENA RICARDO Y OTROS

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

INDICE

I.	LAS AFIRMACIONES BASICAS EN QUE LA COMISION SUSTENTA SU DEMANDA NO SON CIERTAS.....	Pág. 1
II.	EL OBJETO DEL PRESENTE PROCESO DE DERECHOS HUMANOS NO ES DETERMINAR SI SE COMETIO O NO UN DELITO.....	Pág. 8
III.	EL OBJETO DE ESTE PROCESO TAMPOCO ES DETERMINAR SI LAS DESTITUCIONES FUERON O NO FUNDADAS.....	Pág. 9
IV.	EL CARGO FORMULADO CONTRA LA REPUBLICA DE PANAMA.....	Pág. 10
V.	EL ESTADO PANAMEÑO NO APLICO LA LEY 25 DE 1990 PARA DEJAR INSUBSISTENTES LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS 270 REPRESENTADOS.....	Pág. 10
VI.	LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS QUERELLANTES NO FORMABAN PARTE DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y POR TANTO ERAN DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION.....	Pág. 12
VII.	EN LO PROCESAL LA LEY 25 SOLAMENTE UNIFORMO EL REGIMEN DE IMPUGNACION, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UN TRIBUNAL IMPARCIAL.....	Pág. 16
VIII.	LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EXISTIA ANTES DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1990.....	Pág. 22
IX.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 8.1 DE LA CONVENCION.....	Pág. 24

X.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 8.2 DE LA CONVENCION.....	Pág. 32
XI.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 25 DE LA CONVENCION.....	Pág. 33
XII.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 9 DE LA CONVENCION.....	Pág. 34
XIII.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 10 DE LA CONVENCION.....	Pág. 35
XIV.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 15 DE LA CONVENCION.....	Pág. 36
XV.	NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 16 DE LA CONVENCION.....	Pág. 37
XVI.	NO HUBO VIOLACION DE LOS ARTICULOS 33 Y 50(2) DE LA CONVENCION.....	Pág. 41
XVII.	EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR NO PUEDE APLICARSE RETROACTIVAMENTE.....	Pág. 42
XVIII.	RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL ATRIBUIDA A LA REPUBLICA DE PANAMA POR LA VIOLACION DE LAS NORMAS DE LA CONVENCION.....	Pág. 44

Alegato de conclusión
de la República de Panamá

CASO 11,325
BAENA RICARDO Y OTROS

HONORABLES SEÑORES JUECES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:

La República de Panamá por este medio comparece a esta Honorable Corte a presentar su alegato de conclusión.

Respetuosamente, pedimos que se denieguen las solicitudes formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") en los puntos 1, 2, 3, 4 y 5 de su libelo de demanda (págs. 1 y 2), y que se declare que la República de Panamá no ha violado, respecto de las 270 personas representadas por la Comisión, las garantías fundamentales contenidas en los artículos 8, 9, 10, 15, 16, 25, 33 y 50.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención") al promulgar y aplicar la Ley 25 de 1990.

Reiteramos las consideraciones expuestas en nuestro escrito de contestación de la demanda y en el alegato oral que presentamos en audiencia ante esta Honorable Corte el día 28 de enero de 2000. En esta oportunidad, de manera muy comedida nos permitimos destacar algunos aspectos del caso que, en nuestro criterio, resultan cruciales para que los Honorables Jueces puedan formar su convicción sobre la materia sometida a su decisión.

I. LAS AFIRMACIONES BASICAS EN QUE LA COMISION SUSTENTA SU DEMANDA NO SON CIERTAS.

1. La Comisión alega en el punto 6 (pág. 2) de su demanda, que el 16 de octubre de 1990, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas estatales entregó al Gobierno de Panamá, un pliego de peticiones, y reconoce que el 16 de noviembre de 1990, mediante Nota No. 2515-90DM, el Estado panameño rechazó todos los puntos solicitados dando por terminado el proceso de negociación. La Comisión asevera a renglón seguido que *"Al no obtener respuesta a ninguna de sus propuestas, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales convocó a una manifestación marcha para el 4 de diciembre de 1990 y a un paro laboral de 24 horas para el día siguiente"*. Este argumento lo

repitió la Comisión en su alegato oral (pág. 218 del acta de la audiencia de fondo), por boca del Delegado Bicudo, señalando lo siguiente: "*La manifestación del día 4 de diciembre ... fue 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 1990, 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 un claro objetivo de .. presionar para reanudar las negociaciones*".

Salta a la vista que es en esta afirmación que la Comisión apoya principalmente su tesis de que el paro colectivo en las instituciones estatales proveedoras de servicios esenciales no tenía vinculación con el golpe militar del Coronel Eduardo Herrera planeado para los días 4 y 5 de diciembre de 1990.

Pues bien, en la audiencia se probó fehacientemente que esta afirmación es falsa, y que los organizadores del movimiento laboral deliberadamente programaron sus actividades de presión para los días 4 y 5 de diciembre de 1990 con el fin de que coincidieran y sirvieran de apoyo a las actividades armadas de los golpistas. En efecto, la marcha y el paro colectivo de labores en las instituciones públicas de servicios esenciales no fue decretada, como afirma la Comisión, luego de que el 16 de noviembre de 1990 el Gobierno de Panamá rechazó sus peticiones ni tenían "*un claro objetivo de .. presionar para reanudar las negociaciones*". En efecto, en la audiencia se estableció que los organizadores del paro colectivo lo decretaron el 8 de noviembre de 1990, esto es, ocho días antes de que el Gobierno de Panamá siquiera contestara el pliego de peticiones presentado. En este sentido, MANRIQUE MEJIA, presentado como testigo por la Comisión, quien se identificó como Secretario de Educación, Cultura y Deportes del Sindicato del IRHE desde 1986 hasta 1990 manifestó (pág. 59 del acta de la audiencia de fondo) que las peticiones "*se presentaron el día 16 de octubre a la Presidencia de la República*" añadiendo que "*A los 30 días, o sea el 16 de noviembre, el entonces Ministro de la Presidencia entrega en un centro de trabajo del IRHE ... una nota firmada por los representantes del Gobierno en el cual ellos rechazaban los 13 puntos*

presentados por nosotros el 16 de octubre de 1990". Cuando la Asistente de la Comisión, Sra. Krsticevic, le preguntó "*¿Qué pasos decidió tomar en virtud de esta respuesta del Estado, entonces, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales?*" el testigo respondió textualmente "*La Coordinadora del Sindicato de Empresas Estatales, en una reunión efectuada en el Paraninfo de la Universidad el día 8 de octubre... 8 de noviembre de mil...* ***8 de noviembre de 1990*** *ante los medios de comunicación, acordó, pues, llevar a cabo una marcha para el día 4 y un paro de 24 horas el día 5 de diciembre*". Resulta absurdo, entonces, afirmar que la Coordinadora programó la marcha del 4 de diciembre y el paro colectivo de labores en instituciones de servicios públicos esenciales fueron decretados como resultado de la negativa del Gobierno de Panamá a negociar.

2. La Comisión asegura también, como se aprecia en el punto 8 de su demanda (pág. 3), que, debido a la asonada militar y a la pretensión del Gobierno de vincular su movilización con esos hechos, "*deciden a las 7:30 a.m. del 5 de diciembre, suspender el paro*". Esta aseveración fue reiterada por la Comisión, a través del Delegado Ayala Corao, en el alegato oral, al referirse a la toma del Cuartel de Policía por el Coronel Eduardo Herrera el 4 de diciembre de 1990, señalando que "*El Estado pretendió vincular este hecho político-militar con la marcha organizada por los dirigentes sindicales, razón por la cual éstos decidieron suspender el paro el 5 de diciembre de 1990 a las 7:30 a.m.*" (pág. 209).

Es obvio también que con esta segunda afirmación, la Comisión intenta apuntalar su tesis de que la movilización decretada por la Coordinadora para los días 4 y 5 de diciembre de 1990 estaba desvinculada del movimiento golpista para esos mismos dos días.

Sin embargo, con los testimonios vertidos en la audiencia de fondo se estableció claramente que la afirmación de la Comisión es falsa, y que los organizadores del paro del 5 de diciembre de 1990, a pesar de haberse enterado en la noche del 4 de diciembre de la fuga del Coronel Herrera, en vez de suspender inmediatamente el paro de labores en las empresas de electricidad, telecomunicaciones, agua potable y puertos, como era lo apropiado si hubiesen realmente querido evitar que se les vinculara con el movimiento armado del Coronel Herrera, decidieron esperar hasta las 7:30 a.m. del día siguiente, o sea, el 5 de diciembre, para evaluar el desarrollo del golpe de Estado

antes de tomar una decisión. No hay en los autos de este proceso ni una sola prueba de que el paro se suspendió a las 7:30 a.m. del 5 de diciembre; todo lo contrario, el paro se inició, y fue solamente después de que el Ejército de los Estados Unidos de América sofocara la insurrección militar a tempranas horas del 5 de diciembre que los trabajadores en paro volvieron gradualmente a sus labores, sin que en ningún momento los organizadores hubieren ordenado la terminación de dicho paro, y el paro quedó disuelto para el mediodía del 5 de diciembre. Esto demuestra fehacientemente que los organizadores del paro en las empresas públicas de electricidad, telecomunicaciones y agua potable, y la entidad portuaria, apoyaron hasta el último momento el movimiento armado que se dió en la mañana del 5 de diciembre de 1990. En este sentido, el testigo de la Comisión MANRIQUE MEJIA, uno de los organizadores del paro, declaró que "*Ya entrada la noche, estamos hablando de más allá de las 10 de la noche, por los medios de radio, de la emisora de radio, fue que nos enteramos de que se había escapado el Coronel Eduardo Herrera y varios personeros del gobierno de ese entonces trataban de vincular la escapada del Coronel Herrera con la marcha que habíamos tenido el día anterior* (sic)" (pág. 60 del acta de la audiencia de fondo). MEJIA continúa señalando que "*la determinación de suspender el paro la dejamos para la mañana, a temprana hora de la mañana del día 5, porque nosotros determinamos ...* ***mejor esperábamos cómo se desenvolvían los acontecimientos*** *y lo dejamos para una reunión el día 5 a las siete de la mañana*" (pág. 66 del acta de la audiencia de fondo), repitiendo su declaración anterior de que "*esa noche del día 4 ... quedamos que a las 7 de la mañana los dirigentes nos íbamos a reunir en la Universidad de Panamá,* ***a fin de evaluar, de darle tiempo a que evaluaran el proceso de la escapada del Coronel Herrera*** *para así determinar levantar el paro*" (pág. 61).

El paro nunca fue suspendido por sus organizadores. Por el contrario, en la mañana del día 5 de diciembre de 1990 dicho paro se inició, tal como había sido diseñado, en las instituciones estatales más sensitivas, coincidiendo con el inicio de la movilización armada del Coronel Herrera hacia la Asamblea Legislativa, con el evidente objetivo de apoyar el golpe de Estado y, como queda dicho, sólo cuando dicho movimiento armado fue sofocado por las tropas norteamericanas en la mañana de ese día fue que los trabajadores, viendo lo inútil del paro, volvieron gradualmente a sus

puestos, disolviéndose el paro aproximadamente al mediodía. El Licenciado JOSE MAUAD, en aquella época Gerente General del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), testigo presentado por la Comisión, al ser preguntado por la Delegada de la Comisión, Sra. Krsticevic si el día 5 de diciembre se realizó en el INTEL el paro de labores programado por la Coordinadora, respondió "*Sí, aunque no todo el día. Fue parcialmente durante ese día, durante las primeras horas de la mañana*" (pág. 21 del acta). MAUAD dejó claramente sentado que en el INTEL, aquellos trabajadores que se adhirieron al paro sólo volvieron como resultado de su exhortación, haciéndoles ver la inutilidad del paro a la luz del fracaso del golpe militar. El testimonio de MAUAD tiene valor de plena fuerza habida cuenta de que fue la Comisión la que lo presentó como testigo en esta causa. Al inquirírsele qué argumento usó en la mañana del día 5 de diciembre para tratar de persuadir a los trabajadores en paro para que se reincorporaran, MAUAD contestó "*Básicamente un argumento ... que no había ya necesidad de que ellos continuaran con el movimiento a paro, dado que la situación de urgencia había cesado. Que el movimiento de inestabilidad política había sdio controlado y que no tenían razón en comprometer su trabajo como empleados de la institución*" (pág. 27 del acta).

En el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), entidad estatal responsable de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en todo el territorio de la República de Panamá, el paro decretado por la Coordinadora también se inició en la mañana del 5 de diciembre, conforme a lo planeado, y no terminó sino hasta el mediodía, sólo después de todo el país se enterara de que el golpe militar había sido controlado por el Ejército norteamericano. El Ingeniero JORGE DE LA GUARDIA, que en aquella época ocupaba el cargo de Director General del IRHE, testigo en esta causa, declaró que "*un número considerable de trabajadores no asistió a su trabajo, algunos centros de trabajo cerraron completamente. Yo diría que entre un 10 y un 20 por ciento de los empleados del IRHE ese día dejaron de laborar*" (pág. 143 del acta). Al preguntársele a este testigo si ese paro había sido levantado oficialmente, es decir, si los organizadores del paro, luego de que éste se inició, comunicaron públicamente que el paro terminaba por decisión de los organizadores, el Ingeniero DE LA GUARDIA respondió "*No. Nunca*" (pág. 144). Más aún, cuando el Delegado de la Comisión, señor Velasco Clark le preguntó al Ingeniero DE LA GUARDIA si el cese de

labores fue suspendido por los trabajadores, el testigo manifestó contundentemente "*El paro se efectuó este día. Algunos empleados regresaron a trabajar, creo yo en horas de la tarde. A la mañana siguiente estaba prácticamente terminado el paro. Pero no hubo ningún llamado a que se reintegraran a trabajar de parte los ... dirigencia sindical*" (pág. 147). En cuanto al momento en que en el IRHE los participantes en el movimiento se reincorporaron a sus labores, el testigo dijo "*La hora exacta no me acuerdo, pero pudo haber sido por la tarde*" (pág. 144). Al preguntársele si el momento a partir del cual los trabajadores del IRHE que apoyaron el paro volvieron gradualmente a sus labores fue antes o después de que las tropas norteamericanos suprimieran el intento de golpe de Estado del Coronel Herrera. el testigo DE LA GUARDIA confirmó que "*eso fue por la tarde y el intento éste del Coronel Herrera, hasta donde yo recuerdo, salió en la mañana del cuartel*" (pág. 144).

3. El paro colectivo de labores en las instituciones estatales de servicios públicos más sensitivos fijado para realizarse el 5 de diciembre de 1990 estaba vinculado al golpe del Estado con que el Coronel Herrera buscaba derribar al Gobierno democrático de la República y dar al traste con el orden constitucional. Los conspiradores programaron el golpe para el día 5 de diciembre de 1990 y la paralización de los servicios públicos esenciales formaba parte del plan golpista.

La vinculación en el desarrollo de ambos movimientos ha sido probada, no sólo por los dos hechos explicados en los puntos 1 y 2 de este alegato, sino por otros hechos convergentes. Entre ellos, que el paro colectivo de labores que debía llevarse a cabo el 5 de diciembre de 1990 conjuntamente en las entidades estatales encargadas de los servicios de electricidad, telecomunicaciones y suministro de agua potable, y de los puertos, fue el primer paro colectivo programado con anticipación a nivel nacional en entidades de servicios esenciales, en circunstancias en que anteriormente los paros laborales en el IRHE y en el INTEL se hacían intempestivamente sin convocatoria previa, sólo en determinados centros de trabajo, y nunca a nivel nacional. Esto lo confirma el entonces Director General del IRHE, Ingeniero JORGE DE LA GUARDIA, quien testificó que "*pero se anuncia por primera vez en la institución un paro de labores, porque anteriormente todo habían sido cosas esporádicas de distintos centros de trabajo y que ocurrían al*

azar, podríamos decirlo así y eso era a lo largo de todo el país" (pág. 142). Al pedírsele que confirmare si este paro programado para el 5 de diciembre de 1990 que por primera vez se anunciaba con anticipación era en ciertos centros de trabajo solamente o en toda la institución a nivel nacional, respondió "*No, éste era un paro nacional ... Correcto, nacional*" (pág. 143).

Entre las pruebas documentales que la República de Panamá entregó a la Corte el 28 de junio de 1998 al presentar su contestación a la demanda de la Comisión se encuentra una grabación de video en la cual el entonces Viceministro de Gobierno y Justicia, RAMON LIMA, al entrevistarse con el Coronel Eduardo Herrera en la mañana del 5 de diciembre de 1990, le dice a éste lo siguiente: "*Yo le dije que porqué no nombraba una comisión y usted me dijo [Yo estoy esperando a un grupo de obreros, recuerde]*". Esto lo atestiguó el ex-Viceministro LIMA señalando "*Sí, él dijo que estaba esperando unos obreros, eso es cierto que lo dijo*" (pág. 12 del acta de la audiencia).

Otro elemento que demuestra la vinculación entre los movimientos que se iniciaron simultáneamente el 5 de diciembre de 1990, el primero consistente en tomar por las armas la Asamblea Legislativa y el Palacio Presidencial, y el segundo consistente en paralizar los servicios esenciales de electricidad, telecomunicaciones, agua potable y puertos, entre otros, es la declaración del entonces Presidente Guillermo Endara, cuya veracidad no fue refutada ni controvertida por la Comisión en su alegato oral, en el sentido de que su sistema de inteligencia le había advertido sobre la existencia de una conexión entre ambos movimientos (pág. 114).

La circunstancia de que la Coordinadora no suspendió el paro a las diez de la noche del día 4 de diciembre de 1990 cuando todo el país se enteró de la fuga del Coronel Herrera, resolviendo en cambio ver cómo se desenvolvía el movimiento golpista en la mañana del día 5; el dejar que el paro se iniciara en el IRHE, el INTEL y las demás instituciones, tal como se había programado, cuando el movimiento armado estaba desarrollándose; el no haberse emitido nunca ninguna comunicación levantando el paro; y sobre todo, el hecho de que el paro sólo terminó cuando los trabajadores participantes se enteraron de que el golpe militar había sido sofocado por el Ejército de los Estados Unidos de América; todo resulta sintomático, y no puede ser resultado de la mera casualidad, como pretende hacer ver la Comisión.

En materia probatoria existe la prueba por concurso de indicios. Cuando todos los indicios son convergentes y conducen a una conclusión necesaria, esta prueba tiene plena fuerza y sirve para llevar a la certeza sobre el hecho indicado. Ciertamente, sería ingenuo pretender que quienes planean un golpe de Estado vayan a dejar pruebas directas de su plan, tales como documentos, y en este caso, se recurre a la prueba por concurso de indicios.

En este caso, una valoración objetiva de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, aplicando las máximas de experiencia, y sobre todo el sentido común, llevan necesariamente a concluir que la Coordinadora había programado su marcha del día 4 de diciembre y sobre todo el paro colectivo de labores en instituciones sumamente sensitivas, a fin de que sirvieran de apoyo al desarrollo del golpe militar preparado para ejecutarse durante esos dos días.

II. EL OBJETO DEL PRESENTE PROCESO DE DERECHOS HUMANOS NO ES DETERMINAR SI SE COMETIO O NO UN DELITO.

4. La Comisión ha estructurado todo su caso en la falta de pruebas sobre la vinculación entre las medidas de presión preparadas por la Coordinadora de Sindicatos Estatales y el intento golpista liderizado por el Coronel Eduardo Herrera. Así, en su libelo de demanda, la Comisión sostiene y se comprometió a probar, entre otras cosas, "*3. Que no se ha probado ante las autoridades judiciales de Panamá ni ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que hubiese habido complicidad entre los trabajadores destituidos y la asonada militar promovida por el Coronel Eduardo Herrera Hassán*" (pág. 61 de la demanda). Del mismo modo, en su alegato oral, la Comisión, por intermedio del Delegado señor Ayala Corao, sostuvo que "*En todo caso, debemos reiterar que no ha sido demostrada esa vinculación, ni entonces cuando se produjeron los despidos ni sobrevenidamente en este proceso ... Y por el contrario, de las decisiones judiciales que se conocieron en Panamá, ninguna estableció vinculación alguna entre estos dos movimientos que coincidieron en el tiempo pero que no están vinculadas en sus causas ni en sus efectos*" (pág. 239).

5. Ahora bien, como la República de Panamá expuso en su alegato oral, el tema de la vinculación o la falta de vinculación entre ambos movimientos no resulta en absoluto relevante para

la decisión del presente proceso, porque esta causa no tiene por objeto que la Corte determine si se dió o no la comisión del delito de sedición, rebelión o motín o del delito de derrocamiento del gobierno. por parte de las personas representadas por la Comisión. La Comisión, que estructuró su demanda, su línea de interrogatorio a todos los testigos preguntándoles dónde estaba la prueba de la vinculación, y su alegato inicial, cuando se vió confrontada con la demostración que la República de Panamá hizo en su alegato oral de la existencia de esa vinculación en base a la convergencia de pruebas indiciarias contundentes, ha debido dar un viraje de 180 grados, y se ha visto obligada en su alegato de réplica, el mismo Delegado Ayala Corao, al referirse a la exposición de la Delegación de Panamá sobre las pruebas que demostraban la vinculación, a decir -en abierta contradicción de su postura inicial- que "*En primer lugar, queremos reiterar (¿?) y aclarar ante esta Corte Interamericana, esta Honorable Corte Interamericana, que éste no es el objeto del proceso ante esta instancia*" (pág. 239).

III. EL OBJETO DE ESTE PROCESO TAMPOCO ES DETERMINAR SI LAS DESTITUCIONES FUERON O NO FUNDADAS.

6. Aunque no lo dice expresamente en su libelo de demanda, es claro que la Comisión pretende indirectamente que esta Corte Interamericana de Derechos Humanos revise las sentencias emitidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá que declararon -respecto de aquellos trabajadores que decidieron acudir a la vía contencioso-administrativa- legales las destituciones respectivas. A este respecto, es pertinente citar el criterio de la Comisión expuesto por su Delegado señor Ayala Corao en su alegato oral, al sostener "*Queremos recordar que el motivo imputado en la destitución de estos trabajadores es precisamente que el paro en el cual ellos participaron tenía por propósito, por propósito, atentar contra el orden constitucional y la democracia. Vaya gravedad de imputación y en definitiva,* ***al no haber estado probado****, como ha sido demostrado en todo este proceso,* ***esos actos son definitivamente arbitrarios***" (pág. 239).

Sobre este particular, la República de Panamá reitera muy respetuosamente, que no importa cuál haya sido el fundamento de las destituciones, o si la destitución tuvo o no méritos, esto no está

sujeto a revisión de esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, porque la responsabilidad que el sistema interamericano ha delegado en este alto tribunal no es la de constituir en una nueva instancia, sino la de tutelar la vigencia de las garantías consagradas en la Convención. Así entonces, las sentencias emitidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá declarando legales las destituciones, al resolver las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción ejercitadas por aquellas trabajadores que decidieron llevar sus casos a ese tribunal de justicia, no deben ser revisadas por esta Corte Interamericana.

IV. EL CARGO FORMULADO CONTRA LA REPUBLICA DE PANAMA.

7. Tal como se desprende de los puntos 1 y 2 del libelo de demanda, el cargo concreto que formula la Comisión que, al destituir a las 270 personas representadas por la Comisión mediante la adopción por parte de la Asamblea Legislativa y la aplicación por parte del Organo Ejecutivo de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, la República de Panamá infringió garantías fundamentales de los afectados consagradas en la Convención.

Esto se reafirma en el punto 10 de la demanda de la Comisión, en el cual se alega que "***Como consecuencia de la aplicación de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, cientos de funcionarios públicos fueron destituidos***" (pág. 3 de la demanda).

V. EL ESTADO PANAMEÑO NO APLICO LA LEY 25 DE 1990 PARA DEJAR INSUBSISTENTES LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS 270 REPRESENTADOS.

8. Como lo ha puesto de manifiesto la Comisión en su actuación, la presente causa versa en el fondo sobre las destituciones de los 270 funcionarios públicos representados por la Comisión.

9. La Comisión ha fundado todo su caso en una premisa falsa, que las 270 destituciones se hicieron en base a la Ley 25 de 1990. Este criterio no encuentra sustento en la realidad, como se estableció de manera patente con las pruebas evacuadas en la audiencia celebrada los días 26, 27 y 28 de enero de 2000.

10. La Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 entró en vigencia el día 17 de diciembre de 1990,

fecha en la cual fue promulgada en la Gaceta Oficial. Sin embargo, tal como lo reconoce la Comisión, la mayoría de los 270 funcionarios reclamantes fueron destituidos antes de esa fecha. En este sentido, al desarrollar el alegato oral de la Comisión, la Delegada señora Pulido reafirmó que "*la mayor parte de los despidos se produjeron antes de la aprobación y publicación de la Ley 25*" (pág. 220). Por su parte, el Delegado de la Comisión, señor Ayala Corao, señaló con mayor precisión en su alegato de réplica que "*Lo que sí quedó demostrado en este proceso y no es controvertido, es que hasta el 16 de diciembre de 1990 se efectuaron 185 despidos*" (pág. 239).

11. Salta a la vista que, si antes del 17 de diciembre de 1990, la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 ni siquiera existía, jurídicamente resulta imposible que haya sido aplicada para destituir a los 185 funcionarios públicos cuya insubsistencia en sus cargos se declaró entre el 5 y el 16 de diciembre. Es una verdad de Perogrullo que para el 17 de diciembre de 1990, ya las destituciones de esas 185 personas eran actos consumados, que no requerían de la Ley 25 para fundamentarlas.

De hecho, ninguna de las notas entregadas a los afectados comunicándoles su destitución, menciona siquiera la Ley 25, y no la podían mencionar sencillamente porque todavía no existía.

El perito Doctor HUMBERTO RICORD, al brindar su opinión jurídica en la audiencia a petición de la Comisión, dejó muy bien establecido que: "*Se ha hablado mucho de que esto es una aplicación retroactiva y yo me permito someter a los miembros de este ilustre estrado, la circunstancia de que a mí me parece que si se toma una sanción hoy y hoy no se ha dictado una ley, esta ley ... no hay ley* (refiriéndose a la Ley 25), *no hay materia jurídica que aplicar .... porque hubo sanciones de destituciones establecidas con posterioridad a la ley. Pero hubo la gran mayoría de las mismas* (aludiendo a las destituciones), *establecidas antes de la que la ley* (la Ley 25) *existiera*" (pág. 93).

12. De las 270 personas representadas por la Comisión, las otras 85 fueron destituidas después a partir del 17 de diciembre de 1990. Esto no ha sido cuestionado en este proceso ni por la Comisión ni por el Estado Panameño.

13. La Comisión, sin embargo, sostiene de manera temeraria que la Ley 25 de 1990 fue aplicada retroactivamente para destituir a estas 85 personas. El Delegado de la Comisión, señor

Ayala Corao, expresó a este respecto que "*a partir de la entrada en vigencia de la ley (la Ley 25), el 17 de diciembre de ese año, otras 85 personas resultan destituidas aplicándoseles la sanción de destitución, por aplicación ahora retroactiva de la ley que entró en vigencia el 17 de diciembre*" (pág. 239). Esta alegación carece del más mínimo fundamento, y desde luego no se ha traído a este proceso ninguna prueba para sustentar esa aseveración.

14. Las pruebas que militan en los autos de este proceso demuestran, al contrario, que esas 85 personas fueron destituidas de la misma manera que las primeras 185, sin invocar la Ley 25 de 1990 como fundamento de las terminaciones. Así, en las notas de destitución entregadas a este segundo grupo de afectados, tampoco se hace mención alguna de la Ley 25 de 1990.

15. Es claro pues que la Ley 25 de 1990 no se aplicó en ningún caso para dejar insubsistentes los empleos de los 270 funcionarios públicos querellantes.

16. Las declaratorias de insubsistencia de los empleos de los 270 funcionarios en cuestión se fundaron en la legislación vigente aplicable a cada entidad estatal en particular. Jurídicamente, resulta absurdo sostener, como lo hace la Comisión, que las terminaciones por insubsistencia efectuadas hasta el 16 de diciembre de 1990 "no tenían base legal alguna, no existía ley alguna" (pág. 239). Esta aseveración revela un profundo desconocimiento de la legislación administrativa panameña por parte de la Comisión. Además, es sabido que en la aplicación del Derecho no existen vacíos, dada la "plenitud" del ordenamiento jurídico, permite que por vía de integración cualquier supuesto de hecho tenga siempre una regulación legal, aun cuando no exista norma jurídica específicamente aplicable.

VI. LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS QUERELLANTES NO FORMABAN PARTE DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y POR TANTO ERAN DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION.

17. Tal como se puede leer en las notas en que se les comunica la terminación de sus funciones, a los servidores públicos querellantes se les declaró insubsistentes sus respectivos nombramientos. El párrafo final de estas notas señala lo siguiente: "*En base a lo anterior, se le*

comunica que el cargo que ocupa en esta institución, ***ha sido declarado insubsistente*** *a partir de la fecha*" (Anexo 4 a la demanda de la Comisión).

18. Ninguno de los ex-funcionarios públicos en cuyo nombre demanda la Comisión había ingresado a la Carrera Administrativa. La Comisión no ha aportado prueba alguna de que todos o algunos de ellos formasen parte de la Carrera Administrativa. Esos servidores del Estado no gozaban de estabilidad en sus cargos, y el Gobierno de Panamá estaba facultado por la Constitución y las leyes a declarar discrecionalmente la insubsistencia de sus respectivos nombramientos..

19. La Comisión ha querido hacer ver que la Constitución Política de la República de Panamá otorga a todos los funcionarios públicos una estabilidad automática, con el solo nombramiento y toma de posesión, invocando aisladamente el artículo 70 de esa carta fundamental (que forma parte del Título III, Capítulo 3ro intitulado "EL TRABAJO"). Lo que olvida la Comisión es que una norma de un texto legal debe interpretarse en concordancia con el resto de las disposiciones jurídicas que integran el instrumento correspondiente, nunca en forma aislada. También olvida la Constitución que, cuando hay una aparente contradicción entre dos normas de un mismo cuerpo legal, es principio general de hermenéutica legal que la norma particular prima sobre la norma general. En este caso, la Constitución Panameña (conforme a la numeración existente en el mes de diciembre de 1990, esto es, antes de las reformas introducidas en 1994), en su Título XI denominado "LOS SERVIDORES PUBLICOS" consigna dos normas especiales, a saber: el artículo 295, en el cual se señala, en relación con los servidores públicos, que "*Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución*"; y el artículo 300 en cual se expresa que "*Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos: 1. La Carrera Administrativa*" agregando de forma expresa que "*La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración*". Y es precisamente mediante la ley que instituye la Carrera Administrativa que se establece que el servidor público que pertenece a dicha carrera, previo cumplimiento de los requisitos exigidos, goza de estabilidad. En otras palabras, la estabilidad en el puesto se adquiere por un funcionario público con su ingreso a la Carrera

Administrativa. Así, la Ley 9 de 24 de junio de 1994, por la cual se introdujo la Carrera Administrativa en Panamá dispone en su artículo 136 lo siguiente: *"Los servidores públicos de carrera administrativa tienen, además, los siguientes derechos, que se ejercerán igualmente de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos: .... 1. Estabilidad en el cargo ..."*. De la norma citada se desprende, a *sensu contrario*, no gozan de estabilidad los servidores públicos que no pertenecen a dicha carrera.

20. La Corte Suprema de Justicia de Panamá en forma reiterada, ha sentado el criterio jurisprudencial de que en ausencia de Carrera Administrativa los funcionarios públicos son de libre nombramiento y remoción. La propia Comisión, en el punto 100 de su libelo de demanda (pág. 26) así lo reconoce, reproduciendo la siguiente cita: "*Este no es el caso de los empleados estatales destituidos, quienes =desde que fue abolido el régimen anterior= ...están sujetos al sistema.. =del nombramiento discrecional y el de la destitución también discrecional efectuada normalmente por la propia autoridad nominadora. De modo que actualmente la autoridad competente para destituir a un empleado público es, salvo excepción, la misma que lo nombra=*".

21. En diciembre de 1990 no estaba todavía instituida en Panamá la Carrera Administrativa. Esto ha sido confirmado por el perito Doctor FELICIANO OLMEDO SANJUR, quien manifestó que "*Antes de diciembre de 1990 no existía la Ley de Carrera Administrativa*" (pág. 201 del acta de la audiencia). Fue precisamente bajo el Gobierno del Presidente Guillermo Endara que en 1994 se formalizó por ley 9 de 20 de junio de 1994 dicha carrera en beneficio de los servidores del Estado.

22. En ningún sistema administrativo el simple inicio de labores en la Administración Pública equivale a un ingreso automático a la Carrera Administrativa ni da estabilidad automática en el cargo. En la legislación comparada se distingue siempre entre empleados públicos vinculados a la Carrera Administrativa, que por ese hecho gozan de estabilidad; y empleados públicos que no pertenecen a la Carrera Administrativa, y que por ello son de libre nombramiento y remoción. En Colombia, por ejemplo, para mencionar un país latinoamericano con el que Panamá comparte muchas lazos históricos, políticos y culturales, el artículo 26 del decreto 2400 de 1968 dispone expresamente que "*El nombramiento hecho a una persona para ocupar un empleo del servicio civil,*

que no pertenezca a una carrera, puede ser declarado insubsistente libremente, por la autoridad nominadora, sin motivar la providencia". Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional de Colombia en sentencia de 3 de noviembre de 1983. A su vez, el artículo 107 del decreto reglamentario 1950 de 1973 señala a la letra que *"En cualquier momento podrá declararse insubsistente un nombramiento ordinario o provisional, sin motivar la providencia de acuerdo con la facultad discrecional que tiene el gobierno de nombrar y remover libremente sus empleados"*.

23. El perito Doctor FELICIANO OLMEDO SANJUR, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Panamá, ex-Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y ex-Procurador de la Administración, dejó claramente establecido que en Panamá no existe una estabilidad automática del funcionario público al iniciar sus servicios en la Administración Pública. A este respecto, refiriéndose al artículo 295 de la Constitución Política de la República, señaló que "*Bien, la misma norma remite a la ley. Hay, por ejemplo, escritores de derecho administrativo que señalan que el derecho administrativo es el que da vida a las normas de derecho constitucional. Y la Constitución, en el artículo 300, inciso final, establece que todas esas carreras serán establecidas y reguladas por la ley; y la ley actual de carrera administrativa, cuando señala los derechos y deberes de los servidores públicos, precisamente los derechos, no señala el derecho a la estabilidad de manera general a los servidores públicos. En cambio, cuando a renglón seguido señala los derechos de los empleados de carrera, del funcionario de carrera administrativa, les otorga el derecho a estabilidad. De manera que ahí hay un ejemplo de lo que es el desarrollo legal de esa norma constitucional. La Corte, en la jurisprudencia que ha venido emitiendo por varias décadas en relación con diversas carreras públicas, siempre dijo que cuando estaba vigente la ley de carrera administrativa o la ley de carrera judicial, porque no existían o porque en alguna medida habían sido suspendidas, como en efecto ocurrió, los servidores públicos eran de libre nombramiento y remoción. Hay varios precedentes sobre ello*" (pág. 199 del acta de la audiencia).

24. La decisión de declaratoria de insubsistencia no requiere de motivación. Si en esa declaratoria se consigna el motivo correspondiente, ello se hace únicamente a manera de explicación, pero no como sustento del acto. El jurista colombiano DIEGO YOUNES MORENO explica que

"*la declaratoria de insubsistencia es una medida instituida en la ley en pro de la administración y como todos sus actos está amparada por la presunción de legalidad*" (**Derecho Administrativo Laboral**. Octava edición. Temis. Santafé de Bogotá, 1998. Pág. 344). En este caso, los funcionarios públicos afectados tuvieron todos la posibilidad de demandar la ilegalidad de las terminaciones ejercitando la acción contencioso-administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, y en los procesos entablados por aquellos que sí demandaron, el más alto tribunal panameño declaró la legalidad de esas insubsistencias. Estas decisiones de la Corte Suprema panameña, como ya hemos señalado, no están sujetas a revisión por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por no ser éste un tribunal de instancia.

25. Así entonces, si bien en las notas en las cuales las institucionales estatales correspondientes comunicaron la declaratoria de insubsistencia se sustenta esa decisión en el cargo de haber participado el empleado público en un paro ilegal, jurídicamente la terminación no constituye un despido basado en causa justificada, sino en una declaratoria de insubsistencia del cargo.

VII. EN LO PROCESAL LA LEY 25 SOLAMENTE UNIFORMO EL REGIMEN DE IMPUGNACION, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UN TRIBUNAL IMPARCIAL.

26. En cuanto al régimen para impugnar las terminaciones derivadas de las declaratorias de insubsistencia, la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 no hizo más que uniformar el régimen de impugnación.

27. De los funcionarios públicos que fueron cesados por razón de su participación en el paro del día 5 de diciembre de 1990, deben distinguirse dos grupos distintos, a saber: Un primer grupo integrado por los empleados del IRHE y del INTEL, que tenían un régimen laboral especial cuyas normas sustanciales (no las procesales) estaba contenido en la Ley 8 de 1975 (que actualmente ya no se encuentra vigente por haber desaparecido ambas instituciones estatales); y un segundo grupo, compuesto por los funcionarios públicos al servicio del Gobierno Central y de las otras instituciones estatales, que estaban sujetos a las normas generales en materia administrativa. Para este segundo

grupo, frente a una declaratoria de terminación del empleo, ya sea por destitución basada en causa justificada prevista en la ley o por decisión discrecional de la autoridad nominadora, el sistema administrativo común contempla la posibilidad de impugnación en la vía administrativa o gubernativa, mediante la interposición del recurso de reconsideración, y del recurso de apelación ante el superior, de ser el caso. Conforme a la Constitución Política de Panamá y a la Ley 135 de 1943 reformada por la Ley 33 de 1946, que constituyen en esta materia derecho general, una vez agotada la vía administrativa o gubernativa, puede entonces acudirse a la vía contencioso-administrativa, mediante demanda o recurso contencioso-administrativa de plena jurisdicción, para pedir la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo cuestionado y la reparación del derecho subjetivo que se estimada conculcado con ese acto. Esto lo confirma el perito HUMBERTO RICORD, traído por la Comisión, quien al ser interrogado por la Delegación de Panamá cuál era en 1990 el procedimiento que tenían para reclamar los servidores públicos del Gobierno Central frente a una destitución, expresó "*Seguían el procedimiento administrativo corriente*" (pág. 98). Al pedírsele que explicara si ese procedimiento consistía en el recurso de reconsideración respondió afirmativamente diciendo "*Ante la misma instancia...*" (pág. 99). Al preguntársele también al perito RICORD si, sobre el mismo tema del procedimiento administrativo corriente, una vez agotados los medios de reclamación en la vía administrativa, le cabía al trabajador impugnante la vía contencioso-administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, respondió categóricamente "*Sin duda de ninguna clase porque era típicamente un caso contencioso-administrativo*" (pág. 99).

28. En el caso de los empleados del IRHE y del INTEL, como tenían un régimen laboral especial contenido en la Ley 8 de 1975, en el caso de una terminación, el régimen procesal de impugnación consistía en la interposición de una demanda por despido injustificado de la cual conocían en primera instancia las Juntas de Conciliación y Decisión, y en grado de apelación, el Tribunal Superior de Trabajo. Este régimen procesal no resulta de la Ley 8 de 1975, sino de las normas generales sobre organización del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y organización de los tribunales laborales. La Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 no hizo más que uniformar el régimen de impugnación de cesaciones, haciendo aplicables el régimen general antes mencionado

a los empleados del IRHE y del INTEL. El cambio de régimen procesal no fue retroactivo, como pretende hacer ver la Comisión, sino que se hizo hacia el futuro. Es verdad sabida que las normas procesales, al entrar en vigencia, tienen efectos inmediatos. Estaríamos en presencia de una aplicación retroactiva del nuevo régimen de impugnación contenido en la Ley 25 de 1990 solamente si el 17 de diciembre de 1990, fecha de entrada en vigencia de dicha ley, se hubiese radicado efectivamente en las Juntas de Conciliación y Decisión alguna demanda por parte de los trabajadores cesados por razón de su participación en el paro del 5 de diciembre de 1990. Pero esto no ocurrió. No hay prueba en este proceso de que alguno de los 270 querellantes hubiese interpuesto demanda ante las Juntas de Conciliación y Decisión antes del 17 de diciembre de 1990, y la Comisión ni siquiera ha hecho una afirmación en tal sentido.

29. Al hacer extensivo a los empleados del IRHE y del INTEL el régimen general de impugnación de destituciones de que gozaban en aquel momento el resto de los funcionarios del Estado, la Ley 25 de 1990 introdujo un cambio favorable a ese primer grupo de servidores públicos, mejorando cualitativamente la tutela judicial. Ese cambio garantizó a los empleados del IRHE y del INTEL una verdadera posibilidad de revisión imparcial de las impugnaciones de las declaratorias de insubsistencia, previniendo la posibilidad de que el Organo Ejecutivo manipulara las decisiones correspondientes.

30. Justamente, el cambio consistió en dos cosas: La primera en dar a ese primer grupo de empleados la posibilidad de pedir la reconsideración de sus desvinculaciones directamente al Director General del IRHE o al Gerente General del INTEL, según fuera el caso, lo cual garantizaba un recurso sencillo y rápido. De hecho, como ya lo testificó el entonces Director General del IRHE, Ingeniero JORGE DE LA GUARDIA en los estrados de esta Corte, como consecuencia del examen de los recursos de reconsideración que se le presentaron, de los destituidos fueron reintegrados 15 funcionarios de esa institución estatal. El segundo elemento introducido por el cambio consistió en permitir que aquellos funcionarios del IRHE y del INTEL cuyos recursos en la vía administrativa hubiesen sido negados, pudieran entonces entonces acudir en búsqueda de tutela judicial a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entablando demanda contencioso-administrativa de plena

jurisdicción para pedir que se declararan ilegales sus desvinculaciones laborales y que en consecuencia se les reparara el derecho subjetivo que estimasen habérseles conculcados. Y es que, como lo apuntó con precisión el perito HUMBERTO RICORD, cabía la vía contencioso-administrativa para impugnar la decisión de desvincular de sus cargos a los empleados públicos querellantes "*porque era típicamente un caso contencioso-administrativo*" (pág. 99).

31. Este cambio supone una notoria mejora cualitativa del régimen procesal impugnativo. Ello es así, porque las Juntas de Conciliación y Decisión son tribunales que entonces formaban y aún forman parte de la organización administrativa del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, organismos híbridos sujetos y dependientes en lo administrativo al Organo Ejecutivo, pero que ejercen funciones jurisdiccionales. Como señaló la perito MARUJA BRAVO, ex-Viceministra de Trabajo y Bienestar Social y ex-Directora de las Juntas (en época anterior a la de los eventos que se discuten) "*el presupuesto con el que se manejan* (las Juntas) *en realidad no está incorporado dentro del Organo Judicial, sino todavía dentro del Ministerio de Trabajo*" (pág. 175). Cada una de estas juntas está compuesta por tres miembros, uno designado en representación de los empresarios; otro designado en representación de los trabajadores; y el Coordinador o Presidente, que en la práctica es el dirimente, un funcionario del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, nombrado y removido libremente por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social, tal como se desprende del párrafo final del artículo 3 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975 (por la cual se crearon las Juntas de Conciliación y Decisión) en el cual, en relación con la forma de designación de los miembros de esas juntas, se señala explícitamente "*Los representantes Gubernamentales serán libremente designados por el Organo Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social*". Esto lo confirmó la perito MARUJA BRAVO al decir que "*El Coordinador de las Juntas es designado por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social*" (pág. 175). La dependencia de dichas juntas del Organo Ejecutivo se puede apreciar en los párrafos tercero y cuarto de la Ley 7 de 1975 en los cuales se consigna que el Ministerio de Trabajo y Bienestar podrá mediante resolución determinar la sede de cada junta y trasladar periódicamente esa sede, con carácter temporal o permanente, así como disponer temporalmente que en determinadas circunscripciones territoriales los asuntos atribuidos a las Juntas

sean conocidos por el Juez Seccional respectivo. Queda patente así que las Juntas de Conciliación eran, en ese momento, organismos susceptibles de ser influidos por el Organo Ejecutivo. Con el cambio de régimen impugnativo establecido por la Ley 25 de 1990, con efectos inmediatos (que no retroactivos), se le dió acceso a los empleados del IRHE y del INTEL cesados en sus cargos que pudieran ser oídos por el más alto tribunal laboral de la Nación, que era entonces y es todavía la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

32. El Presidente GUILLERMO ENDARA, al rendir testimonio en este proceso, brindó a esta Corte Interamericana una lúcida explicación sobre el punto anterior. Al preguntársele si se había preocupado de que el anteproyecto de ley contemplara la posibilidad de que ante injusticias (supuesto que en todo caso no está sujeto al conocimiento de esta Corte Interamericana) en las destituciones se permitiera a los afectados el acceso judicial para la revisión de sus casos, el Presidente ENDARA señaló: "*Esa fue mi preocupación fundamental cuando yo recibí el primer anteproyecto, eran las garantías que se le iba a dar. Había una ley, ya no existe, la Ley Octava de mil... la Ley Octava, que le daba a ciertos empleados públicos, los del INTEL, los del IRHE y los del IRHE nada más, les daba el derecho de ir a las Juntas de Conciliación y Decisión, pero el resto de los empleados públicos no tenían ese derecho de ir a las Juntas de Conciliación y Decisión. Pero debo decirle que yo consideraba que eso no era ninguna garantía, ¿porqué?, porque la Junta de Decisión y Conciliación es un organismo que no es para nada autónomo, es parte del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Trabajo influye mucho o podría influir mucho sobre las decisiones de la Junta de Conciliación y Decisión porque es una parte integral del Ministerio que los jefes, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Decisión son de libre nombramiento y remoción del Ministro de Trabajo y yo, a través del Ministro de Trabajo, podría tener la tentación de manejar esos juicios en contra de la decisión de los trabajadores y para mí era fundamental de que ellos pudieran llegar al más alto Tribunal de Justicia de Panamá, preestablecido por muchos años de anticipación, que era la Sala Tercera Suprema de Justicia, que en lo laboral es la más alta autoridad judicial preestablecida, y para mí era fundamental que además de los recursos administrativos propios que son de reconsideración y apelación, se le diera el recurso de casación*

laboral o contencioso-administrativo que tuvieron y que yo me aseguré de que tuvieran en la ley de, que tuvieran en la Ley 25 como en efecto lo tuvieron" (pág. 113 del acta de la audiencia).

33. En cambio, en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dada su jerarquía, y el perfil de los magistrados que la integraban, era en diciembre de 1990 y en la actualidad sigue siendo un tribunal cuya imparcialidad e independencia respecto del Organo Ejecutivo no es cuestionada. Los nueve magistrados que en 1990 integraban el pleno de la Corte Suprema de Justicia se cuentan entre los profesores universitarios y abogados más prestigiosos de Panamá, y en todas sus actuaciones siempre demostraron suma independencia. Sólo para citar un ejemplo que constituye un hecho público y notorio en Panamá, por la gran divulgación que tuvo en los medios de comunicación nacionales, en 1992 la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó un proyecto de ley declarando puerto libre a la Provincia de Colón, lo cual motivó que el Presidente Endara lo vetara por ser inconsistente con su política económica; la Asamblea Legislativa entonces aprobó por insistencia el proyecto de ley, por mayoría calificada. El Presidente Endara entonces demandó ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia la inexequibilidad del proyecto de ley, por estimar que era inconstitucional al crear fueros y privilegios. A pesar de la enorme importancia que para el Organo Ejecutivo revestía este asunto, el pleno de la Corte Suprema de Justicia, actuando como guardiana del control de la constitucionalidad, emitió decisión declarando -en contra de la posición del Presidente Endara- que el proyecto de ley era constitucional, con lo cual éste se convirtió en ley de la República.

34. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa, esto es, que tiene a su cargo el control de la legalidad de normas jurídicas y actos de la Administración Pública, era el tribunal natural para conocer de demandas o impugnaciones de funcionarios públicos contra actos de entidades estatales por las cuales se desvinculara a esos funcionarios de sus cargos. Porque una declaratoria de insubsistencia del cargo, tal como lo ha reconocido el perito HUMBERTO RICORD "*era típicamente un caso contencioso-administrativo*" (pág. 99).

35. Adicionalmente, en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia concurre la

condición de tribunal de casación laboral, correspondiéndole privativamente el conocimiento de los recursos de casación laboral, lo cual convierte a dicha sala en el más alto tribunal laboral de la República. Así lo han confirmado en declaraciones concordantes, el testigo CARLOS LUCAS LOPEZ, (para esa época Presidente de la Corte Suprema de Justicia) y el perito HUMBERTO RICORD, experto en Derecho del Trabajo. El ex- Magistrado LOPEZ señaló "*La Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo ... también actúa como Corte de Casación Laboral*" (pág. 135). El perito RICORD, por su parte, acotó "*Desde el Código de Trabajo que es de 1972 ... la Sala de lo Contencioso actuó como Sala de Casación Laboral. Así es, efectivamente*" (pág. 98). De esta manera, se mantuvo el acceso a un **"juez o tribunal"** en los términos del artículo 8 de la Convención, esto es, el acceso a la vía contencioso-administrativa, que es una vía eminentemente jurisdiccional.

VIII. LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EXISTIA ANTES DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1990.

36. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como tribunal contencioso-administrativo estaba debidamente constituido y existía como tal el 5 de diciembre de 1990, fecha a partir de la cual se dieron las desvinculaciones laborales de los 270 querellantes. Esto significa que esa Sala estaba establecida con anterioridad a las cesaciones aludidas, en la forma requerida por el artículo 8 de la Convención. En efecto, en el año 1943, mediante la Ley 135 de ese año, se estableció en Panamá la jurisdicción contencioso-administrativa, creándose el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo; con motivo de una reforma constitucional efectuada en 1956, en ese año la jurisdicción contencioso-administrativa fue atribuida a la Corte Suprema de Justicia, créandose con este propósito la Sala Tercera. En esto son concordes el testigo CARLOS LUCAS LOPEZ y el perito HUMBERTO RICORD. Al ser preguntado si la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo de la Corte Suprema existía antes del mes de diciembre de 1990, el Doctor LOPEZ señaló "*Efectivamente. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, aunque data de una reforma constitucional que si mal no recuerdo se dictó en 1956, tiene su antecedente en el viejo*

Tribunal Contencioso Administrativo, que si mal no recuerdo, es de una ley de 1943 ... ese Tribunal pasó a ser la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, porque conoce de la legalidad de los actos que se impugnan ante ella" (pág. 135). A la misma pregunta, el perito RICORD respondió diciendo "*El recurso contencioso-administrativo ... originalmente fue competencia de un tribunal especial que se denominaba Tribunal de lo Contencioso-administrativo desde el año 1943. Luego, por cambio de jurisprudencia, fue trasladada esta competencia a una Sala de la Corte Suprema. Me parece que hay continuidad absoluta y todavía vive esa Sala de la Corte, es continuidad absoluta*" (pág. 98).

37. La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, en su artículo 203 (conforme a la numeración vigente en diciembre de 1990), establece que "*La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes: ... 2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos ... que ejecuten, adopten expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas ... A tal fin, la Corte Suprema de Justicia ... podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas ... Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate ...*" Por su parte, el Código Judicial panameño que entró en vigencia el 1° de abril de 1987 (y se encontraba por tanto vigente en diciembre de 1990), en su Libro Primero sobre "Organización Judicial" dispone en su artículo 73 que "*La Corte Suprema de Justicia tendrá cuatro Salas: la primera de lo Civil; la segunda de lo Penal; la tercera de lo Contencioso-Administrativo y la cuarta de Negocios Generales*"; y en su artículo 98 establece que "*A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos ... de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios o autoridades nacionales, provinciales o municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas*".

IX. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 8.1 DE LA CONVENCION.

37. El artículo 8.1 de la Convención da a toda persona el "*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 ... para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden ... laboral ... o de cualquier otro carácter*".

38. La norma garantiza el derecho a ser oído por "**juez o tribunal**". Esto supone que el marco de la garantía consiste en que ante cualquier alegada conculcación de un derecho de cualquier orden, cualquiera que sea el motivo, inclusive un acto arbitrario del Estado, pueda el particular tener acceso a un "juez o tribunal" para pedir tutela judicial del derecho que crea tener y considere que le ha sido afectado. El artículo 8 de la Convención consagra "garantías judiciales", como ha explicado esta Corte al señalar, respecto de dicha norma, que "*Este artículo, cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención =Garantías Judiciales=, lo cual puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos **que deben observarse en las instancias procesales** para que pueda hablarse de **verdaderas y propias garantías judiciales** según la Convención*" (Opinión consultiva 9 de 1987. Párrafo 27) (el énfasis es nuestro).

39. En el caso de los 270 ex-funcionarios públicos sobre que versa la presente causa, todos ellos, sin excepción, tuvieron garantizado -conforme al ordenamiento jurídico panameño vigente entonces, y también en base a la Ley 25 de 1990- el acceso al más alto tribunal de la República que es la Corte Suprema de Justicia. Nada dice la norma sobre procesos disciplinarios previos (que en diciembre de 1990 no existían en Panamá y que solamente se establecieron con la adopción en 1994, por iniciativa del Gobierno del Presidente Guillermo Endara, de la Ley de Carrera Administrativa para los servidores vinculados a esa carrera), ni sobre procesos administrativos (que los querellantes también tuvieron la posibilidad de entablar y de hecho entablaron). A este respecto, esta Corte Interamericana ha dicho claramente que "*Este artículo 8 reconoce el llamado =debido proceso legal=, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de*

aquellos cuyos derechos u obligaciones están ***bajo consideración judicial***" y que "*El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8 de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las* ***garantías judiciales*** *referidas en la Convención Americana, aún bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma*" (Opinión consultiva 9 de 1987. Párrafos 28 y 29) (el énfasis es nuestro).

40. Los 270 servidores públicos cuyos cargos fueron declarados insubsistentes tuvieron la posibilidad de impugnar en la vía administrativa esas declaratorias de terminación de sus empleos, entablando los recursos de reconsideración y en los casos aplicables el de apelación. De hecho, todos ellos lo hicieron, como los reconocieron los testigos que declararon en la audiencia de fondo. MANRIQUE MEJIA, uno de los afectados, testigo aducido por la Comisión, declaró "*Tuvimos que acudir al recurso de reconsideración, el cual no fue contestado, fue negado ...*" (pág. 65). Por su parte, LUIS ANTONIO BATISTA, otro de los afectados, también testigo de la Comisión, expresó "*Dada la situación, las únicas instancias que se nos permitió bajo esta ley fue apelar ante la autoridad que nos había despedido, que es el recurso de reconsideración, el cual fue denegado*" (pág. 82). A su vez, el Licenciado JOSE MAUAD, a la sazón Gerente General del INTEL, quien también se presentó como testigo a instancias de la Comisión, al ser preguntado si hubo casos en los cuales trabajadores afectados con las destituciones presentaron recursos de reconsideración, contestó "*Sí, definitivamente, sí*" (pág. 27), y al ser inquirido si esos recursos de reconsideración fueron tramitados y resueltos por él, respondió "*Así es*" (pág. 27). Para abundar, al pedírsele que aclarara si aquellos trabajadores que no interpusieron recursos de reconsideración tenían la oportunidad de hacerlo, manifestó "*Ciertamente*" (pág. 28). Por su parte, el testigo JORGE DE LA GUARDIA, que para la época ocupaba el cargo de Director General del IRHE, al ser preguntado si hubo casos de trabajadores que hicieron uso del recurso de reconsideración, pidiendo que se revisaran sus casos, respondió afirmativamente, añadiendo que hubo reintegros, o sea, reconsideraciones resueltas favorablemente a los cesados. Dijo este testigo "*creo que la cifra de reintegrados, después de las destituciones, fue alrededor de 15. Así que se dieron reintegros posteriores a las destituciones*" (pág. 144). Al ser interpelado sobre si todos los recursos de reconsideración que se presentaron por los afectados fueron

tramitados, informó "*Así es. Esta era una obligación que teníamos...*" (pág. 145). En cuanto a si aquellos que no hicieron uso del recurso de reconsideración tenían la posibilidad de hacerlo, y de haberlo hecho hubiese el testigo como Director General del IRHE recibido y dado trámite a esos recursos, señaló "*Es una obligación nuestra*" (pág. 145).

41. Aquellos servidores públicos cesados cuyos recursos de reconsideración fueron denegados, pudieron acudir, agotada la vía gubernativa, no a cualquier juez o tribunal, sino al más alto tribunal de la Nación, que es la Corte Suprema de Justicia activando la jurisdicción contencioso-administrativa a cargo de la Sala Tercera, para pedir que los actos por los cuales se declararon insubsistentes sus cargos fueron declarados ilegales y se les restableciera el derecho subjetivo que estimasen habérseles lesionado. Esta posibilidad, contemplado en la Constitución Política de la República y en la Ley 135 de 1943 reformada por la Ley 33 de 1946, no les fue desconocida por la Ley 25 de 1990. El testigo MANRIQUE MEJIA, uno de los afectados, reconoció que "*Tuvimos entonces que ... posteriormente proceder a la demanda ante la Sala Tercera, la cual declararon legal el despido en base a que la Ley 25 era constitucional*" (pág. 65). El testigo LUIS ANTONIO BATISTA, otros de los funcionarios cesados, declaró "*La otra instancia que se nos permitió fue la apelación ante lo contencioso administrativo, la cual se sometió la demanda y fue denegada*" (pág. 82). Al pedirle la Delegación de la República de Panamá al perito HUMBERTO RICORD que señalara si una vez agotada la vía gubernativa le cabía al trabajador impugnante la vía contencioso-administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, respondió "*Sin duda de ninguna clase porque era típicamente un caso contencioso-administrativo*" (pág. 99). La misma Comisión, en el punto 12 de su libelo de demanda (pág. 4) reconoce tácitamente que los 270 querellantes tuvieron acceso a la vía contencioso-administrativa para pedir la revisión de sus casos, señalando al efecto que "*el procedimiento de carácter laboral ... se reemplazó por un reclamo contencioso administrativo extraordinario totalmente ajeno al ámbito laboral. Adicionalmente, todos sus reclamos ante la Corte Suprema de Justicia ... ante su sala contencioso-administrativa fueron desestimados*".

42. Está probado, pues, que los querellantes tuvieron acceso a ser oídos, en la ventilación de

sus causas, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que es el tribunal contencioso-administrativo y el tribunal de casación laboral de Panamá.

43. Está probado que los querellantes tuvieron la posibilidad, que muchos de ellos ejercitaron, de entablar demandas ante un tribunal competente, ya que, como lo dijo el perito HUMBERTO RICORD, la desvinculación de un empleado público de su cargo " *era típicamente un caso contencioso-administrativo*" (pág. 99), y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia tiene la competencia atribuida por la Constitución y el Código Judicial sobre las causas contencioso-administrativas, tal como se ha demostrado en el punto 37 supra. En el caso particular de los trabajadores del IRHE y del INTEL, su condición de funcionarios públicos del Estado Panameño no ha sido puesta en duda, y la declaratoria de insubsistencia de sus cargos es un típico acto administrativo laboral. Aún si se considerara que para los empleados de estos dos instituciones cuyos cargos fueron declarados insubsistentes el juez natural era el laboral, habría que concluir necesariamente que permitírseles el acceso a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se les reconoció el derecho a ser escuchados por los tribunales laborales, en razón de que esa Sala constituye el más alto tribunal de trabajo de la República de Panamá, como ya se ha establecido en el punto 35 *supra.*

44. No es cierto que los 270 querellantes fueron juzgados por el Consejo de Gabinete, como afirma la Comisión con absoluta falta de fundamento. El Consejo de Gabinete nunca juzgó a ninguna de esas personas, y no se ha traído a este proceso ni un solo elemento de prueba que indique que alguno de ellos fuese sometido a juicio ante el Consejo de Gabinete. Además, como se demuestra en los puntos **8** a **16** *supra*, las instituciones estatales a cuyo servicio estaban los querellantes nunca aplicaron la Ley 25 de 1990 para los efectos de la desvinculación laboral de esas personas.

45. Está probado que los querellantes tuvieron la posibilidad, que muchos de ellos ejercieron, de acudir a un tribunal independiente e imparcial, que es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demandando la ilegalidad de sus cesaciones y la reparación del derecho particular que estimaran habérseles desconocido, tal como se ha demostrado en los puntos **31, 32 y 33** *supra.* Debe recordarse que esta Corte Interamericana tiene establecido que la integración de los tribunales y la

ideología de sus integrantes son los dos factores más importantes que deben tomarse en cuenta para determinar la dependencia y parcialidad del aparato judicial (Caso Genie Lacayo. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrafos 86 y 87). En el caso que nos ocupa, no ha probado la Comisión que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá o el pleno de ese tribunal era en 1990 dependiente del Organo Ejecutivo presidido por Guillermo Endara y que no fuese imparcial, por razón de su integración o de factores ideológicos de sus magistrados.

46. Está probado que los querellantes tuvieron la posibilidad, que muchos de ellos ejercieron, de ser oídos por un tribunal establecido con anterioridad por la ley. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se encontraba debidamente constituida antes de diciembre de 1990, ya que, en cuanto tribunal contencioso-administrativo fue creada en 1956, siendo la continuidad del antiguo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, y su existencia se encuentra establecida en los artículos 73 y 98 del Código Judicial que entró en vigencia el 1° de abril de 1987, tal como se ha demostrado en los puntos 36 y 37 *supra.*

47. En lo que concierne al respeto al principio del "debido proceso legal", aquellos servidores públicos que iniciaron procesos administrativos y posteriormente procesos judiciales (contencioso-administrativos) para impugnar sus desvinculaciones laborales, gozaron, dentro de esos procesos de todas las garantías propias de un "debido proceso legal".

48. En cuanto a los procesos administrativos correspondientes a la vía gubernativa, que se inicia con la interposición del recurso de reconsideración, el impugnante tiene la oportunidad de argumentar su caso y de aportar elementos probatorios, si lo tiene a bien, en apoyo de su causa. En efecto, no solamente pudieron exponer argumentos de hecho y de derecho, sino que tuvieron la oportunidad de aportar pruebas. Si no lo hicieron, eso en nada desvirtúa el hecho cierto de que tenían esa posibilidad. La aportación de pruebas no es una obligación, sino una carga que el interesado satisface en su propio interés. Hacerlo o no constituye una decisión que él hace. En este sentido, la perito MARUJA BRAVO explicó que "*De hecho en la vía gubernativa, al momento de interponer un recurso de reconsideración, se puede establecer y de hecho se acepta que se adjunten pruebas para acreditar lo que se señala o para el por qué se solicita la revisión del acto que se cuestiona y,*

en la vía contencioso-administrativa, igualmente, ya lo dije, hay cinco días para aducir pruebas nuevas, las que usted desee y las establecidas en el Código" (pág. 177 del acta de la audiencia).

49. Aquellos querellantes cuyos recursos de reconsideración en la vía administrativa fueron denegados, tuvieron entonces la posibilidad de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para pedir la revisión de sus casos, instaurando al efecto un proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción. En estos procesos, según la legislación panameña, el demandante es oído efectivamente por el tribunal pues se le permite exponer argumentos tanto en el libelo de demanda como en la etapa de alegatos, y también se le permite presentar pruebas en la etapa probatoria. A este efecto, el artículo 57 de la Ley 135 de 1943 (Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), tal como fue modificado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, dispone que "*Recibida la demanda en el Tribunal y verificado el reparto, el magistrado sustanciador dispondrá, al admitirla, que se dé traslado de ella a la parte demandada; que se abra la causa a pruebas, por el término de cinco días y que se envíe copia de la demanda al funcionario que dictó el acto acusado, para que éste, denro de igual término, explique su conducta, por medio de un informe*". A su vez, el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, tal como fue reformado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, establece que "*Informado el Secretario que se ha vencido el término para aducir pruebas, se ordenará la práctica de las que se hubieren solicitado, para lo cual se señalará un término que no será inferior a diez días ni superior a veinte. Este término se contará desde el día siguiente al en que quede notificada la providencia que lo señala. // Si las pruebas fuesen documentales y se agregaren a los autos se considerará terminado el período fijado para la práctica de las pruebas y se entrará a decidir el mérito de la actuación. // Las partes pueden presentar, dentro de los cinco días siguientes al término fijado para practicar las pruebas, un alegato escrito respecto del litigio*".

50. La existencia de una etapa para presentación y práctica de pruebas en el proceso contencioso-administrativo panameño fue explicada claramente en la audiencia. El Doctor CARLOS LUCAS LOPEZ, a la sazón Presidente de la Corte Suprema de Justicia, manifestó que "*Efectivamente, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ... se abre la causa a*

pruebas, creo que es a cinco días para que las partes anuncien o aduzcan las pruebas que estimen convenientes, incluyendo nuevas pruebas si a bien lo tienen" (pág. 135). Por su parte, el perito FELICIANO OLMEDO SANJUR, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Panamá, ex-Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y ex-Procurador de la Administración, explicó que " ... *queda viable, entonces, la vía contencioso administrativa, a través del recurso o acción de plena jurisdicción. Cuando se presenta la demanda, en el ejercicio de una acción de plena jurisdicción, el demandante puede acompañar .... todas las pruebas que él estime son pertinentes o convenientes a su situación jurídica ... una vez contestada la demanda se abre a prueba del proceso, por un término de 5 días, en los cuales las partes, tanto el Procurador como el recurrente, tienen el derecho a proponer las pruebas que no habían presentado junto con la demanda o con la contestación de la demanda. Luego, la ley señala que debe abrirse para, fijarse un término para práctica de prueba que es de 20 días útiles, y vencido ese término, las partes alegan dentro de los 5 días útiles siguientes y después pasa a decisión de la Corte*" (pág. 200). La perito MARUJA BRAVO, al referirse al proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción puso de manifiesto igualmente que "*también se establece un término para aducir pruebas de cinco días. Con posterioridad a ello, llegados, finiquitos los cinco días, entonces se le da un término para la evacuación e las pruebas que hubiesen sido aducidas, que es en diez como mínimo y veinte como máximo ... también hay un término para alegar*" (pág. 177).

51. En relación con el principio del "debido proceso legal", esta Corte Interamericana ha indicado que el artículo 8 de la Convención "*no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la convención (americana)*" (Opinión consultiva 9 de 1987. Párrafo 27). De esto se desprende que no se produjo infracción del principio del "debido proceso legal" cuando la Ley 25 de 1990, con efectos inmediatos (no retroactivamente como afirma la Comisión) cambió el régimen procesal de impugnación para los empleados del IRHE y del INTEL, haciendo extensivos a esos servidores públicos los recursos administrativos y los remedios contencioso-administrativos de que gozaban en ese momento el resto de los empleados públicos. La

Convención no garantiza un determinado proceso ni un determinado recurso, sino un marco de garantías judiciales para la ventilación de una causa. Dicho de otro modo, los empleados del IRHE y del INTEL no tenían un "derecho adquirido" a un proceso común ante las Juntas de Conciliación y Decisión, y la ley podía perfectamente establecer, como lo hizo hacia el futuro, un proceso administrativo y un proceso judicial contencioso-administrativo para la ventilación de la legalidad de sus desvinculaciones laborales. En todo caso, como ya se estableció en los puntos 26 a 32 supra, el cambio que se hizo benefició a ese grupo de servidores públicos, al permitirles el acceso a un tribunal cuya imparcialidad e independencia era notoria, en contraste con la evidente subordinación de las Juntas de Conciliación y Decisión al Organo Ejecutivo.

52. En respuesta a interrogante que le formuló el Juez DE ROUX RENGIFO sobre si en Panamá "*existe el concepto de derechos adquiridos aplicables a derechos económicos y sociales*" y si tales derechos "*pueden ser derogados por ley posterior*" (pág. 101), el perito HUMBERTO RICORD, presentado como tal por la Comisión, señaló que en tanto los derechos consignados en la Constitución son irrenunciables, aquellos contenidas en la ley sí son modificables, expresando al efecto que "*Generalmente las Constituciones tienen, las Constituciones del Siglo 20, tienen toda una serie de disposiciones sobre el trabajo, empleados particulares, empleados públicos, etc., en un ramo y en el otro. Y por tratarse de derechos consignados en la Constitución, no sólo son irrenunciables personalmente, sino que tampoco son inmodificables por la ley, porque la ley sería inconstitucional si hace eliminación de un derecho reconocido en la Constitución. Si están en la ley ya eso es distinto y yo sí creo porque generalmente las leyes a veces despojan a los trabajadores de ciertos derechos, los modifican a cambio de los mejores y otros superiores, etc. ... Pero en derechos que son materia de ley sí ha habido y hay frecuentes modificaciones, reformas y desconocimientos de ciertos derechos reemplazados por otros, desde luego*" (pág. 102).

53. La Comisión, en los puntos 115 y 117 de su demanda (pág. 30) alude, a propósito del artículo 8.1 de la Convención, a "garantías judiciales mínimas" que la República de Panamá supuestamente no observó en el caso que se discute en este proceso. A este respecto, resulta pertinente recordar que la situación de los querellantes constituye, como bien lo puntualizó el perito

HUMBERTO RICORD, "*un típico caso contencioso-administrativo*" o si se aceptara la tesis de la Comisión un caso laboral, y que esta Corte Interamericana ya ha sentado el criterio de que solamente se consignan garantías mínimas en el artículo 8.2 y esto exclusivamente en materia penal. Así, ha dicho que: "*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(1) no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales*" (Opinión consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990, Ser. A No. 11, párrafo 28).

X. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 8.2 DE LA CONVENCION.

54. La Comisión, acudiendo a una interpretación extrapolada del artículo 8.2 de la Convención, argumenta que el Estado Panameño violó la garantía penal de la presunción de inocencia al despedir a los querellantes.

55. Las desvinculaciones laborales de los 270 ex-funcionarios públicos representados por la Comisión son, como señalamos, un típico asunto contencioso-administrativo o en opinión de la misma Comisión una cuestión laboral. Esas desvinculaciones no constituyen materia penal, no están reguladas por la ley penal, y ésta no es aplicable a esa situación. Una mera lectura de su texto permite concluir que el verdadero sentido y alcance del artículo 8.2 es el de establecer la presunción de inocencia como una garantía penal, como bien lo ha señalado esta Corte Interamericana en su Opinión consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990 citada en el punto 53 *supra*. Efectivamente, la norma aludida establece, a la letra, que "*Toda persona **inculpada de delito** tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad*" (El énfasis es nuestro).

56. El acto administrativo por el cual se desvincula a un empleado público de su cargo, ya sea mediante declaratoria de insubsistencia, por causa disciplinaria, causa económica, causa fortuita, u otra razón cualquiera, no constituye una cuestión penal a la cual pueda aplicarse el principio de presunción de inocencia. Cuando el numeral 2 del artículo 8 de la Convención da la titularidad de esta garantía a la persona "inculpada de delito" se subentiende que es la inculpada por la autoridad penal competente, que en Panamá es solamente el Ministerio Público. Justamente, el artículo 217 de

la Constitución Política de Panamá (en la numeración vigente en 1990) establece que "*Son atribuciones del Ministerio Público: ... 4. Perseguir los delitos ...*". Ni el Director General del IRHE ni el Gerente General del INTEL persiguen delitos en Panamá, ni hay una sola prueba en el expediente de que lo hayan hecho en este caso.

XI. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 25 DE LA CONVENCION.

57. No encuentra ningún sostén en el tenor literal o en el sentido del artículo 25 de la Convención el cargo que la Comisión formula contra el Estado Panameño en el sentido de que el recurso judicial contencioso-administrativo al cual tuvieron acceso los 270 querellantes resultó ineficaz por el hecho de que todos fueron fallados desfavorablemente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

58. El error conceptual en el cual cae la Comisión es el de equiparar la eficacia del recurso con un fallo favorable al recurrente. Esto se desprende del punto 165 del libelo de demanda (pág. 45), en el cual la Comisión afirma que "*El recurso judicial contencioso-administrativo fue abiertamente ineficaz, pues al no reconocer la existencia de la violación de los derechos convencionales, constitucionales y legales, no fue apto para amparar a los trabajadores en su derecho afectado ni para proveerles una reparación adecuada*".

59. En cuanto a la relación entre la efectividad de un recurso judicial y el contenido de la decisión, esta Corte Interamericana, en lúcida decisión, aclaró que "*El mero hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia o agotamiento de todos los recursos internos eficaces ...*" (Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988).

60. La eficacia de un recurso judicial, en la forma en que lo consagra el artículo 25 de la Convención, no puede equiparse a sentencia favorable. Esta garantía judicial no dice que la eficacia del recurso es el derecho a una decisión favorable, sino que quien interpone un medio de impugnación tiene derecho a que se le tramite y se desate la controversia emitiendo una decisión de fondo o de mérito, más nada. Nada en la letra del artículo 25 de la Convención permite concluir que recurso eficaz es el recurso resuelto favorablemente. La interpretación correcta, la única interpretación que

cabe razonablemente, es que por recurso eficaz debe entenderse un recurso al cual se le imprime trámite y se decide, siempre y cuando no medien vicios procesales.

61. La idoneidad y consiguiente eficacia del recurso de reconsideración que los querellantes ejercieron en la vía administrativa quedó demostrada por el hecho de que tanto en el IRHE como en el INTEL, un cierto número de los trabajadores cesados fueron reintegrados en sus cargos, luego de que los directores generales de esas instituciones resolvieran favorablemente los recursos interpuestos, tal como se expone en el punto 40 supra.

62. De otro lado, la idoneidad y consiguiente eficacia de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción ejercida por los querellantes ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia resulta de la independencia e imparcialidad de ese órgano jurisdiccional, conforme al estándar fijado por este Corte Interamericana, tal como se deja comprobado en los puntos 31, 32, 33 y 45 *supra*.

63. La Comisión tampoco ha aportado a este proceso una sola prueba de que al atender las demandas contencioso-administrativas en cuestión, se hubiere producido un cuadro de denegación de justicia.

XII. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 9 DE LA CONVENCION.

64. La esencia del principio de legalidad consiste en que ninguna persona puede ser condenada por un hecho que en el momento de realizarlo esté tipificado como delito por una ley formal, y en tal sentido, es una garantía eminentemente penal.

65. La Ley 25 de 1990 no tipificó ningún delito. Nada hay en su texto que lo dé a entender lo contrario. No es objeto de este proceso determinar si los 270 querellantes cometieron o no el delito de sedición, rebelión o motín o el delito de derrocamiento del gobierno, conforme a la legislación penal vigente el 5 de diciembre de 1990.

66. El Estado Panameño no aplicó la Ley 25 de 1990 para desvincular laboralmente a los querellantes, como ya se ha demostrado en los puntos 8 a 16 supra. No hubo por ello aplicación retroactiva de esa ley para los efectos de esas desvinculaciones.

67. Tampoco hubo aplicación retroactiva del régimen procesal de impugnación contenido en la Ley 25 de 1990. Como ya se ha expuesto en el punto 27 supra, para los servidores públicos que

prestaban servicio para el Gobierno Central o instituciones estatales distintas al IRHE y al INTEL, la ley no supuso cambio alguno en cuanto a los recursos de que disponían para impugnar una terminación laboral. En cuanto a los empleados del IRHE y del INTEL, el cambio de régimen de recursos no fue retroactivo, sino que se hizo con efectos inmediatos, hacia el futuro, como ya se estableció en el punto 28 supra.

XIII. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 10 DE LA CONVENCION.

68. La República de Panamá no ha violado los derechos humanos de las 270 personas representadas por la Comisión, y de esto se sigue que no hay lugar a una indemnización, ya que el deber de reparar no es autónomo. En otras palabras, este deber no nace antes de haber nacido. La condición necesaria para que surja una obligación de esta naturaleza a cargo del Estado es que previamente se haya emitido una sentencia por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos declarando que incurrió efectivamente en violación de alguno de los derechos fundamentales tutelados por la Convención. No es posible, por tanto, considerar *a priori*, que exista una obligación de indemnizar para el Estado.

69. Es principio general de derecho que, cuando el sentido una norma jurídica es claro, no puede desatenderse su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu. El supuesto de hecho contemplado en el artículo 10 de la Convención es que una persona haya sido condenada en sentencia firme debido a error judicial, caso en el cual, el Estado queda obligado a resarcirlo. A su vez, este error no se presume ni basta la mera alegación del supuesto afectado, sino que es menester que se haya otro pronunciamiento judicial ejecutoriado que reconozca la existencia del error que genera la obligación de indemnizar.

70. De otro lado, conforme al criterio fijado por esta Corte Interamericana en los Casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, la obligación de reparar debe estar en directa relación con la demostración de una completa inhibición de los mecanismos que tiene el Estado para investigar las violaciones de los derechos humanos y sancionar a los responsables, situación que no se dió en el caso *sub-judice*.

XIV. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 15 DE LA CONVENCION.

71. Es absolutamente falso que los 270 reclamantes hayan sido destituidos de sus cargos por haber participado en la marcha del 4 de diciembre de 1990, y que por ende se hubiese conculcado el derecho de reunión de los manifestantes, como afirma -sin fundamento- la Comisión en el punto 183 de su demanda (pág. 50).

72. En ninguna de las notas en que se comunica a los afectados la terminación laboral se menciona siquiera la participación en la marcha aludida (Anexo 4 de la demanda). El motivo que se consigna en esas comunicaciones es que el empleado participó en un paro ilegal, esto es, el paro colectivo de labores que de forma concertada se dió el día 5 de diciembre de 1990 en diversas instituciones estatales, incluyendo las que prestaban servicios públicos esenciales. El testigo MANRIQUE MEJIA, uno de los destituidos, al ser preguntado por la Asistente de la Comisión, señora Krsticevic, qué motivos había esgrimido el Estado para despedir a los querellantes, contestó claramente "*De haber participado en el paro ilegal del día 5 de diciembre*" (pág. 63).

73. El Gobierno Panameño no impidió en forma alguna que la marcha previamente anunciada se llevara a cabo, y la misma efectivamente tuvo lugar, sin percance alguno. De esto dió fe en la audiencia el testigo MANRIQUE MEJIA, uno de los dirigentes que organizó esa marcha, en los siguientes términos: "*Sí, la marcha fue completamente pacífica, lo natural, las consignas de los dirigentes obreros y del movimiento popular y continuó pacíficamente, sin ningún incidente de ningún tipo. Es más, fuimos escoltados por miembros del tránsito de la Policía Nacional*" (pág. 60 del acta de la audiencia).

74. Conforme a las estimaciones de sus organizadores, en la marcha participaron supuestamente 70,000 funcionarios públicos. Sin embargo, como el mismo MANRIQUE MEJIA señaló, el total de los empleados estatales despedidos fue de 640 (pág. 62 del acta), lo cual demuestra que la desvinculación de los 270 reclamantes no tuvo como causa su participación en la manifestación realizada el día 4 de diciembre. Si la razón de las desvinculaciones hubiese sido la participación en la marcha el número de cesados hubiere sido mucho mayor.

XV. NO HUBO VIOLACION DEL ARTICULO 16 DE LA CONVENCION.

75. No hay una sola prueba en los autos de este proceso de la cual se desprenda que los 270 querellantes fueron cesados en sus cargos por razón de pertenecer a alguna organización sindical. Las notas de desvinculación nada dicen en este sentido.

76. El derecho de asociación tutelado en el artículo 16 de la Convención tiene dos vertientes, a saber, el derecho todo individuo a ingresar a un organismo (libertad activa) y en sentido contrario, el derecho a no ser obligado a formar parte de un organismo (libertad pasiva). En este caso, no se ha demostrado que el Gobierno Panameño haya forzado o pretendido forzar a los empleados del IRHE y del INTEL reclamantes a desafiliarse del Sindicato de Trabajadores del IRHE o del Sindicato de Trabajadores del INTEL, según fuere el caso.

77. El derecho de huelga no forma parte del derecho de asociación. Conceptual y jurídicamente son dos figuras que, aunque vinculadas en alguna forma, son distintas y tiene finalidades distintas. Pero aún, asumiendo en vía de discusión, que el derecho a huelga sí integrase el derecho de asociación -lo cual no es cierto-, en el presente caso, debe tenerse presente que el paro colectivo llevado a cabo el 5 de diciembre de 1990 y en el cual participaron los querellantes, no fue una huelga tal como la tutela el Derecho Panameño, sino lo que en la doctrina se conoce como "*paro salvaje*" o *"paro militante"* (que en Panamá algunos denominan también "*huelga inexistente*"), el cual se realiza al margen de la ley.

78. La huelga -tal como la tutelan la Constitución Política y las leyes de Panamá- consiste en una medida de fuerza o de presión que un grupo de trabajadores tiene el derecho de realizar, como última instancia, ante el fracaso de un proceso de negociación formal de buena fe, proceso en cual se las partes están obligadas a observar plazos estrictos, permitiendo la intervención de mediadores del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, con obligaciones muy concretas, en el caso de las huelgas en los servicios públicos la obligación de dar aviso por escrito a la autoridad con señalamiento de los turnos para garantizar que no se interrumpa totalmente el servicio. La huelga, en cuanto derecho de los trabajadores, solamente puede ser decretado por éstos mediante votación en asamblea general. En relación con las huelgas en el IRHE y el INTEL, la Ley 8 de 1975 disponía en su artículo 141 que

"*La huelga se regirá por lo que dispone el Código de Trabajo, en todo lo que no sea contrario a la letra o al espíritu de la presente Ley*".

A su vez, los artículos 480, 485, 486 y 487 y 489 del Código de Trabajo disponen lo siguiente:

"Artículo 480: La huelga deberá tener alguno de los siguientes objetivos:

1. *Obtener del empleador mejores condiciones de trabajo;*
2. *Obtener la celebración de una convención colectiva de trabajo;*
3. *Exigir el cumplimiento de la convención colectiva de trabajo, del arreglo directo o del laudo arbitral, en las empresas, negocios o establecimientos donde hubiere sido violado, y si fuere preciso, la reparación del incumplimiento;*
4. *Obtener el cumplimiento de disposiciones legales violadas en forma general y reiterada en toda o parte de la empresa, negocio o establecimiento donde hubiere sido violado, y si, fuere preciso, la reparación del incumplimiento;*
5. *Apoyar una huelga que tenga por objetivo alguno o algunos de los mencionados en los ordinales anteriores, en los términos de los artículos 483 y 484.*

Se entiende que la huelga se declara por motivo de los objetivos contenidos en el Pliego de Peticiones."

"Artículo 485.- Los trabajadores de las empresas que se mencionan en el artículo siguiente podrán hacer uso del derecho de huelga, sujetándose a los mismos requisitos señalados para la huelga de los demás trabajadores, y a las disposiciones de este Capítulo."

"Artículo 486: Para los efectos del artículo anterior se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio."

"Artículo 487: La comunicación de la declaratoria de huelga debe hacerse por lo menos con ocho días calendarios de anticipación, y los huelguistas deberán comunicar a la Dirección Regional o General de Trabajo cuáles son los turnos de urgencia en los centros afectados por la huelga, para que éstos no se paralicen en forma total. Dichos turnos se fijarán entre el veinte y el treinta por ciento del total de trabajadores de la empresa, establecimiento o negocios de que se trate, o en los casos de huelga gremial, de los trabajadores de la misma profesión u oficio dentro de cada empresa, establecimiento o negocio.

La Dirección Regional o General de Trabajo podrá elevar hasta el treinta por ciento el número de trabajadores que servirán los turnos de que trata este artículo, cuando estime insuficiente el porcentaje inferior acordado por los huelguistas."

"Artículo 489: Cuando se trate de un sindicato de trabajadores, la huelga debe declararse por la Asamblea General. Si quienes la declaran no son trabajadores organizados, la decisión se tomará por mayoría de votos de los interesados."

79. En Panamá todos los servidores públicos, los empresarios y trabajadores conocen perfectamente la diferencia entre una huelga que merece la tutela constitucional y legal del Estado y que como tal constituye un derecho fundamental, por una parte, y por la otra, el "paro salvaje" o "paro militante" que es una suspensión que se realiza con propósitos completamente distintos y fuera del cauce que el ordenamiento jurídico facilita para el ejercicio del derecho de huelga. Los organizadores del paro del 5 de diciembre de 1990 estaban muy conscientes de esta diferencia. Así se desprende de la declaración testimonial de MANRIQUE MEJIA, uno de los dirigentes del IRHE que organizó el paro del 5 de diciembre de 1990. A este testigo se le preguntó si para el paro programado para ese día en el IRHE se había dado al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social la comunicación con ocho días de anticipación correspondiente a las huelgas en servicios públicos. La respuesta de MANRIQUE fue "*Acuérdense que nosotros sabemos que cuándo hay un trámite de huelga o un paro militante en el área de trabajo.* ***No era una huelga, cuando es una huelga entonces se llenan todos los trámites en el Ministerio de Trabajo***" (pág. 75 del acta de la audiencia).

80. El llamado "paro salvaje", por estar al margen de la legalidad, en cuanto comporta un abandono o cesación de labores por parte del trabajador, constituye una causa justificada de despido. Así lo ha explicado la perito MARUJA BRAVO, experta en Derecho del Trabajo y ex-Viceministra de Trabajo y Bienestar Social de Panamá (en época distinta a la de la ocurrencia de los eventos discutidos), quien señaló lo siguiente: "*Aclaro y reitero también que en realidad paro como tal no está regulado ¿no?, parto de ese hecho primero. Segundo, si nos vamos a lo que significa el paro militante o como quiera llamárselo ¿verdad? Que incluye incluso la situación de la suspensión injustificada, intempestiva, inclusive forzada del trabajo que hace afuera o dentro, dentro y fuera del centro de trabajo, entonces tendríamos que señalar que, de acuerdo a nuestra legislación laboral si tendría, definitivamente sí tendría sustento a efectos de producir la terminación de la relación de trabajo por despido, en este caso por voluntad unilateral del empleador, si lo vemos por un lado en función de que es una prohibición establecida que los trabajadores suspendan intempestivamente la realización de sus labores, ya sea el abandono; es decir, la salida intempestiva del trabajador fuera de la empresa o incluso, sencillamente estando en la empresa se detiene de labora ¿verdad?, incumpliendo el contrato de trabajo, el contenido del contrato de trabajo que lo primero que implica es la prestación de un servicio concreto. Entonces, partiendo del hecho que hay una prohibición y si vemos las causales de despido justificadas ¿verdad? causales disciplinarias que se establecen en el Código de Trabajo en el artículo 213 acápite a, de igual manera podría señalar que efectivamente claro que sí, primero porque es una desobediencia a la orden o instrucción dada del empleador, que puede haber sido dada en un momento donde exige que cumpla con el servicio pactado, de realizar el trabajo convenido ¿verdad? personalmente y por el otro podríamos señalar también que, además de ser una desobediencia de órdenes, significa el abandono injustificado de sus labores ¿verdad? o la negativa reiterada a realizar el trabajo contratado o el servicio que quiere prestar. Desde ese punto de vista por supuesto que podrá dar lugar al despido justificado*" (págs. 179 y 180). En todo caso, el objeto del presente proceso no es determinar el mérito de las desvinculaciones de los 270 querellantes, esto es, si esas cesaciones laborales fueron o no justificadas.

81. La explicación brindada por la Doctora BRAVO deja en claro que el paro realizado el

día 5 de diciembre de 1990 en el IRHE, el INTEL, el IDAAN y otras instituciones estatales, no se califica jurídicamente como una ausencia de un día, como se ha insinuado. La ley panameña no da lugar a semejante interpretación. La verdad de haberse planeado y realizado, al margen de la ley, en instituciones tan sensitivas como la empresa de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (IRHE), la empresa de telecomunicaciones (INTEL), y la empresa de suministro de agua potable y alcantarillado sanitario (IDAAN) un paro colectivo de labores que, por otra parte, había sido expresa y públicamente prohibido por el Gobierno Nacional, no puede tomarse como una ausencia injustificada de un día al trabajo. Tal artificio equivaldría a pretender tapar el sol con la mano. A este respecto es pertinente traer a colación la ya célebre situación ocurrida en 1999 en los Estados Unidos de América, cuando habiendo un juez federal emitido un *injunction* suspendiendo temporalmente una huelga programada por la Unión de Pilotos de American Airlines y que en su lugar continuaran negociando, en una acción evidentemente concertada, 3,000 pilotos no se presentaron a laborar en la fecha correspondiente a la huelga, reportándose enfermos. En este caso, el tribunal desechó el artificio de la enfermedad e impuso una multa a la Unión por haber incurrido en *contempt of court*.

XVI. NO HUBO VIOLACION DE LOS ARTICULOS 33 Y 50(2) DE LA CONVENCION

82. En su escrito de demanda, la Comisión solicito que se "declare que con base en el principio pacta sunt servanda, que el Estado de Panama ha violado los artículos 33 y 50(2) de la Convención al incumplir las recomendaciones formuladas por la Comisión en su informe 37/97".

83. En relación con este punto es necesario recordar en primera instancia que esta Honorable CORTE:"..... EN VARIAS SENTENCIAS Y OPINIONES CONSULTIVAS, HA INTERPRETADO LOS ARTÍCULOS 50 Y 51 DE LA CONVENCIÓN EN EL SENTIDO DE QUE EL PRIMERO DE ELLOS DISPONE LA ELABORACIÓN DE UN INFORME PRELIMINAR QUE SE TRANSMITE AL ESTADO PARA QUE ADOPTE LAS PROPOSICIONES Y RECOMENDACIONES DE LA CONVENCIÓN Y EL SEGUNDO DISPONE QUE SI EN EL PLAZO DE TRES MESES EL ASUNTO NO HA SIDO SOLUCIONADO O SOMETIDO A LA DECISIÓN DE LA CORTE, SE ELABORARÁ UN INFORME DEFINITIVO.." Así las cosas, es procedente manifestar que las

recomendaciones de cumplimiento obligatorio a que se refiere la Comisión son aquellas que se relacionan con el segundo informe o informe definitivo que emite la Comisión de conformidad con lo establecido en el articulo 51 de la Convención y no las que se relacionan con el informe preliminar a que se refiere el artículo 50 de este cuerpo legal. Nótese al respecto que esta a sido la intepretación que al respecto ha dado la jurisprudencia de la CORTE la cual expresamente en el Caso Loaiza Tamayo .... concluyo:".... EN RELACIÓN CON ESTE PUNTO LA CORTE CONCLUYE QUE LA VIOLACIÓN O NO DEL ARTÍCULO 51.2 DE LA CONVENCIÓN NO PUEDE PLANTEARSE EN UN CASO QUE, COMO EL PRESENTE, HA SIDO SOMETIDO A CONSIDERACIÓN DE LA CORTE, POR CUANTO NO EXISTE EL INFORME SEÑALADO EN DICHO ARTÍCULO"-(C.I.D.H., Caso Loayza Tamayo, Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33, párrs. 78-82)-, Al respecto deseamos resaltar que en el caso contra la República de Panamá el informe citado nunca se elaboró por cuanto este caso fue sometido a la consideración de la CORTE.

84. Por otro lado en relación con la supuesta violación del artículo 33 de la Convención Americana, debemos manifestar que el mismo se refiere a la competencia que tiene la Comisión para conocer asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención los que no tienen relación con las obligaciones del Estado en conexión con la Convención, razón por la cual tal imputacion debería ser rechazada, tal y como fue rechazada por esta Honorable CORTE en los Casos Caballero Delgado y Santana y Geny Lacayo,una imputación hecha por la COMISION, que no tenía ninguna relación con las obligaciones que tienen los estados con la CONVENCION.-(C.I.D.H. Caso Caballero Delgado y Santana, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, Serie C No. 22, párr. 67.C.I.D.H., Caso Genie Lacayo, Sentencia del 29 de enero de 1997, Serie C No. 30, párr. 93.)-

85. Es por estas razones que no procede imputarle a la República de Panamá la violaciones de los artículos 33 y 50(2) aludidas y respetuosamente solicitamos a la CORTE el rechazo de las mismas.

XVII. EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR NO PUEDE APLICARSE RETROACTIVAMENTE.

86. La Comisión Interamericana, durante la etapa de alegatos de la audiencia de fondo, trajo

a discusión un elemento que, a pesar de no estar incluido en el petitum de la demanda, fue objeto de un debate amplio.

87. La Comisión señaló, en relación al Protocolo de San Salvador, que "no obstante esté en vigor un tratado, los países que firmaron no pueden imponer reglas que estén en su contra. El artículo primero del Protocolo de San Salvador, establece que las medidas adoptadas por los Estados deben lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente protocolo. Quiere decir que los Estados están prohibidos de dictar normas que representen un retroceso en las conquistas de los trabajadores." (pag. 216). Con esto la Comisión pretende agregar un hecho nuevo a la demanda, la violación de los artículos 1 y 8 del Protocolo de San Salvador

88. A continuación la Comisión fundamentó la inclusión de este nuevo elemento en el contenido de los artículos 18 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados

89. Sobre este particular, nos permitimos ratificar lo expresado por el Agente Alterno del Estado en la audiencia de enero, quien frente al alegato de la Comisión manifestó la sorpresa que para la Delegación de Panamá suponía que, precisamente en una causa en que la Comisión reclama condena contra el Estado panameño por la supuesta aplicación retroactiva de una norma, sea la Comisión la que pida a la Corte la aplicación retroactiva del Protocolo de San Salvador.

90. Resulta que la Comisión pretende aplicar a este caso las normas de este Protocolo, que al momento de la promulgación de la Ley 25 no había entrado en vigor, y ni siquiera había sido ratificado por Panamá. Tal como es del conocimiento de la Honorable Corte, este instrumento recién entró en vigor en noviembre de 1999.

91. Independientemente de las consideraciones de fondo que quepa hacer a este alegato y a su fundamento, solo por la importancia que reviste para el sistema ofrecer el grado de seguridad jurídica que permita su fortalecimiento, hacemos referencia al fallo de excepciones preliminares dictado por la Honorable Corte el 3 de febrero de 1993, en el caso Cayara, cuando manifiesta que "La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y la confiabilidad de

la tutela internacional"

92. Tal como señaló en su momento el Agente del Estado, el artículo 28 de la misma Convención de Viena establece la irretroactividad de los tratados, cuando señala que las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado.

93. El artículo 24 de la Convención de Viena establece plenamente en forma clara y concisa cual es el momento en que entra en vigencia un tratado. Mal haríamos en reconocer vigencia de las obligaciones establecidas en el Protocolo de San Salvador para la República de Panamá, en relación a hechos ocurridos en 1990, por cuanto se estaría violentando en forma clara y precisa el contenido del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

XVIII. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL ATRIBUIDA A LA REPUBLICA DE PANAMA POR LA VIOLACION DE LAS NORMAS DE LA CONVENCION.

94. Tal y como reconoce la reiterada jurisprudencia de la Honorable CORTE, a efectos de determinar la responsabilidad internacional de los estados se debe proceder en primera instancia a :"...UN EXAMEN SOBRE LAS CONDICIONES EN LAS CUALES UN DETERMINADO ACTO, QUE LESIONE ALGUNO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA CONVENCIÓN, PUEDE SER ATRIBUIDO A UN ESTADO PARTE Y COMPROMETER, EN CONSECUENCIA, SU RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.C.I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrs. 159-160.Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrs. 168-169

95. En relación con lo anterior, en primera instancia debemos de manifestar que la República de Panamá, desde el mes de mayo del año de 1990, recién iniciado el período gubernamental del Presidente Endara, dio una serie de pasos significativos para reconocer y consolidar el estado de derecho y las instituciones democráticas en Panamá; asumiendo una serie de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, que se inician en ese año, cuando el Presidente Endara reconoce la Juridicción obligatoria de esta Honorable CORTE; cambios que fueron

reconocidos por la propia COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS en su Informe Anual del año 1990-1991, y que tenían como meta fundamental el mejorar la vigencia de los derechos humanos en Panamá, luego de la finalización de un traumático período que culminó con la instauración del gobierno democrático del Presidente Endara.

96. Al respecto es necesario resaltar el punto de que la República de Panamá aunque no estaba obligada a indemnizar a los trabajadores cuyo nombramiento se declaró insubsistente en el año de 1990, en un acto de buena fe y voluntad , reintegró e indemnizó a un importante grupo de estos trabajadores. Asi las cosas, tal y cual consta en los autos, los cincuenta y ocho trabajadores despedidos del INTEL antes de su transformación en una entidad privada, fueron recontratados nuevamente por esta institución. Estos trabajadores posteriormente y luego de su recontratación, solicitaron a INTEL S.A. dar por finalizado sus contratos de trabajo y pidieron la liquidación de sus prestaciones laborales, incluyendo pagos por antigüedad laboral, y otras compensaciones que dejaron de percibir luego de la declaración de insubsistencia de sus nombramientos en el año de 1990. Los pagos los recibieron y fueron indemnizados en forma retroactiva, incluyendo los derechos adquiridos anterior y posteriormente a diciembre de 1990. En cuanto a los trabajadores del antiguo IRHE, cuarenta y nueve trabajadores fueron nombrados nuevamente en la institución. En cuanto a los otros trabajadores, tal y cual consta en el Anexo No.12 adjunto a nuestra contestación de la demanda planteada por los peticionarios, varios de estos fueron recontratados nuevamente retornando a sus antiguas labores. Así las cosas, debe rechazarse la imputación hecha contra la República de Panamá.

97. Por otro lado, se torna evidente que la República de Panamá en sus actuaciones en el presente caso siempre actuó dentro del marco de la buena fe y en concordancia con las obligaciones establecidas en la Convención. La conducta y aparato gubernamental, desde el inicio del gobierno del Presidente Endara, siempre trató de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, [1] tal y como así lo reconoció la propia Comisión en su informe anual del año 1990-1991.[2]

---

[1] Véase en este sentido que la CORTE ha concluido que para determinar la responsabilidad internacional de los Estados respecto de la violaciones de la CONVENCION se debe de considerar si la conducta

98. Asimismo se demostró a lo largo de todo este proceso que los efectos de la Ley 25 no afectaron en ninguna medida las obligaciones establecidas en la Convención; [3] aparte de que los peticionarios ejercitaron todos y tuvieron acceso a todos los recursos judiciales que contempla tanto

---

gubernamental asegura:"....LA EXISTENCIA, EN LA REALIDAD, DE UNA EFICAZ GARANTÍA DEL LIBRE Y PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS." Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrs. 167-168.Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrs. 176-177.

[2] Véase al efecto que la CORTE ha reconocido que la responsabilidad internacional de los estados en relacion con las violaciones de las normas de la CONVENCION debe de determinarse al amparo del examen del:".....DEBER DE LOS ESTADOS PARTES DE ORGANIZAR TODO EL APARATO GUBERNAMENTAL Y, EN GENERAL, TODAS LAS ESTRUCTURAS A TRAVÉS DE LAS CUALES SE MANIFIESTA EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO, DE MANERA TAL QUE SEAN CAPACES DE ASEGURAR JURÍDICAMENTE EL LIBRE Y PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166; Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 175).C. *I.D.H., Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11, párrs. 22-23.*

[3] Al respecto véase que esta CORTE ha reconocido que en el examen de la impugnación de responsabilidad internacional a un estado por la emisión de leyes supuestamente aludidas como violatorias de las normas de la CONVENCION, únicamente se debe de analizar :"..... LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL, YA QUE NO LE CORRESPONDE A LA CORTE PRONUNCIARSE SOBRE LOS MISMOS EN EL ORDEN INTERNO DEL ESTADO INTERESADO.ESA DETERMINACIÓN COMPETE DE MANERA EXCLUSIVA A LOS TRIBUNALES NACIONALES Y DEBE SER RESUELTA CONFORME A SU PROPIO DERECHO". *Corte I.D.H., Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (Arts.1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14, párrs. 34.*

la CONVENCION como la legislación panameña, sin que existiera en la República de Panamá una práctica tendiente a obstaculizar a los peticionarios [4] el acceso a los recursos dichos y analizados por nuestra parte durante este proceso y que pudiera crear un marco de responsabilidad internacional imputable a la República de Panamá.[5]

---

[4] Nótese que la reiterada jurisprudencia de esta CORTE ha concluido que el examen del deber de garantizar es de suma importancia para determinar la responsabilidad internacional de los estados en cuanto a la violación de las disposiciones establecidas en la CONVENCION. El deber dicho :".....IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE TOMAR TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REMOVER LOS OBSTÁCULOS QUE PUEDAN EXISTIR PARA QUE LOS INDIVIDUOS PUEDAN DISFRUTAR DE LOS DERECHOS QUE LA CONVENCIÓN RECONOCE. POR CONSIGUIENTE, LA TOLERANCIA DEL ESTADO A CIRCUNSTANCIAS O CONDICIONES QUE IMPIDAN A LOS INDIVIDUOS ACCEDER A LOS RECURSOS INTERNOS ADECUADOS PARA PROTEGER SUS DERECHOS, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1.1 DE LA CONVENCIÓN." Corte I.D.H.,Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11, párr. 34

[5] Véase al respecto y como parámetro determinante de responsabilidad internacional de los Estados que la CORTE ha reconocido que esta se materializa cuando :".....SE DEMUESTRA QUE LOS RECURSOS SON RECHAZADOS SIN LLEGAR AL EXAMEN DE LA VALIDEZ DE LOS MISMOS, O POR RAZONES FÚTILES, O SI SE COMPRUEBA LA EXISTENCIA DE UNA PRÁCTICA O POLÍTICA ORDENADA O TOLERADA POR EL PODER PÚBLICO, CUYO EFECTO ES EL DE IMPEDIR A CIERTOS DEMANDANTES LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS INTERNOS QUE, NORMALMENTE, ESTARÍAN AL ALCANCE DE LOS DEMÁS... EL ACUDIR A ESOS RECURSOS SE CONVIERTE EN UNA FORMALIDAD QUE CARECE DE SENTIDO"(Caso Velásquez Rodríguez, *supra* 23, párr. 68; Caso Godínez Cruz, supra 23, párr. 71 y Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, párr. 93).*Corte I.D.H.,Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11, párr. 34.*

99. Consecuente con todo lo anterior, la República de Panamá rechaza las imputaciones hechas por parte de la Comisión en relación con las normas de la Convención aludidas, solicitándole a la CORTE dictaminar la no existencia de responsabilidad alguna por haber dejado insubsistentes en el año de 1990, los nombramientos de los peticionarios. Asimismo solicita se condene a la demandante al pago de las costas de este proceso y a todos los gastos incurridos por la Republica de Panamá con ocasión de la defensa de este proceso contencioso.

San José, julio de 2000.

Carlos Vargas
Agente

Jorge Federico Lee
Agente Alterno