

000130

**ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA  
PRESENTADA**

**CONTRA**

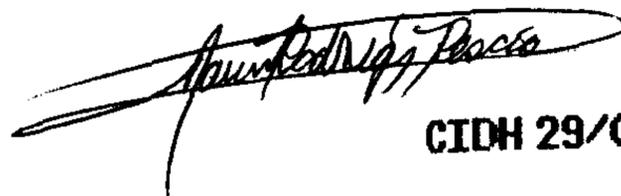
**LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ANTE**

**LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS  
HUMANOS**

**CASO No. 11.325  
BAENA RICARDO Y OTROS**

**1998**



**CIDH 29/06/98 PM 5:32**

**ÍNDICE**

I. Introducción .....	2
II. La denuncia .....	3
III. La Ley 25 de diciembre de 1990: Su naturaleza jurídica y los motivos de su emisión .....	7
a. La situación de emergencia existente en Panamá en diciembre de 1990.....	7
b. El contenido de la Ley 25 .....	13
c. El debate parlamentario .....	14
d. La conformidad de la Ley 25 con los artículos 27, 30 y 32 inciso 2) de la Convención. Su naturaleza jurídica y legalidad .....	15
e.- La defensa de la institucionalidad democrática.....	47
IV.- Los trabajadores públicos despedidos: La legislación aplicable .....	19
V.- La legalidad de los fallos emitidos por los Tribunales de la República de Panamá en el proceso interno seguido por los trabajadores contra la Ley 25 .....	24
VI.- Análisis de los cargos presentados por la Comisión contra Panamá .....	26
• En cuanto a las supuestas violaciones de los preceptos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención .....	26
• En cuanto a la imputación hecha contra Panamá por la supuesta violación de los principios de legalidad y de irretroactividad contemplados en el artículo 9 de la Convención .....	36
• En cuanto a la supuesta violación del Derecho de libertad de asociación contemplado en el artículo 16 de la Convención .....	39
• En relación con la supuesta violación del Derecho de reunión tipificado en el artículo 15 de la Convención .....	40

• En cuanto a la supuesta violación del artículo 1.1 de la Convención .....	41
• Relacionado con la supuesta violación del Derecho a Indemnización .....	42
• En relacion con la solicitud de modificacion o derogatoria de la Ley No.25 y el articulo 43 de la Constitucion Politica.....	45
• En cuanto a la responsabilidad de Panamá por el supuesto incumplimiento de las obligaciones contenidas en el informe 37/97 y la supuesta violación de los artículos 33 y 50.2 de la Convención .....	47
VII.- La situación de los trabajadores despedidos del INTEL, ya fue resuelta y se ha producido sustracción de materia.....	48
VIII.- La inexistencia de la responsabilidad internacional imputable a Panamá por los hechos demandados por la Comisión .....	50
IX.- Las pruebas que presenta en su descargo la Republica de Panamá .....	53
X.- Objeciones contra los testigos de la Comisión .....	60
XI.-Conclusiones .....	61
XII.- Petitoria .....	63

## I.- INTRODUCCION:

La presente contramemoria es sometida a la consideración de los Ilustres Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (en adelante denominada La CORTE) en cumplimiento de la Resolución del señor Presidente de la CORTE, que fijo el día 28 de junio de 1998 como fecha límite para que la República de Panamá (en adelante denominada Panamá) aportara su contramemorial de contestación a la demanda presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante denominada la COMISIÓN) en el caso 11.325 "Caso Baena Ricardo y Otros" contra la República de Panamá, -( en adelante denominada Panamá )- y que se encuentra en análisis en esa Honorable CORTE.

El presente memorial tiene como objetivo fundamental la presentación ante esta Honorable CORTE de seis puntos fundamentales, a saber :

1.- Demostrar que la COMISIÓN pretende hacer caer a la CORTE en confusión, tratando de mostrarle sutilmente una imagen distorsionada de Panamá, del sistema democrático imperante en el país y sobre todo, presentándole un panorama en función del cual supuestamente se viola en Panamá constantemente las Garantías Constitucionales y los Derechos protegidos por la CONVENCIÓN Americana de Derechos Humanos.-( en adelante denominada LA CONVENCIÓN )-.

2.- Demostrar que no es cierto que, como consecuencia del despido de un grupo de 270 trabajadores del sector público, se hayan violentado una serie de derechos protegidos por la CONVENCIÓN.

3.- Demostrar que la situación imperante en Panamá, durante el año 1990, y más en particular en diciembre de ese mismo año, era una situación de extrema emergencia provocada por una serie de movimientos políticos y militares, que amenazaban la independencia y seguridad del Estado y que tenían como fin derrocar el régimen constitucional.

4.- Demostrar que consecuente con lo anterior, la Ley No. 25 de diciembre de 1990, que facultó el despido de una serie de trabajadores del sector público, fue dictada por razones de interés general y tenía como fin fundamental el salvaguardar el sistema constitucional así como los principios de orden público y bien común contemplados en los artículos 27, 30 y 32 de la CONVENCIÓN.

5.- Demostrar que ni el artículo 43 de la Constitución Política, ni la Ley No. 25 son contrarias a la CONVENCION.

6.- Demostrar que el despido de los trabajadores aludidos no fue ilegal y se hizo conforme a derecho y sin violentar los derechos y garantías contemplados en la CONVENCIÓN y que, consecuentemente los reclamos por ellos presentados no tienen fundamento jurídico alguno y deben ser rechazados por esta CORTE.

## II.-LA DENUNCIA.

## Antecedentes de la denuncia:

### a.- Situación imperante en Panamá de diciembre de 1989 a enero de 1991.

Luego de la intervención norteamericana del 20 de diciembre de 1989, y las consecuentes operaciones militares que esta produjo<sup>1</sup>, la inseguridad y la incertidumbre se mantuvieron durante el resto del mes de diciembre en la República de Panamá. Así las cosas, tal y como fue recogido por la prensa internacional, la ciudad de Panamá, ante la ausencia de las fuerzas de policía del antiguo régimen, se vio seriamente afectada por el pillaje que se generó el 21 de diciembre de 1989<sup>2</sup>. El 75% de los establecimientos comerciales de la ciudad de Panamá, se vieron afectados por el pillaje que tuvo lugar ese día. Así, tal y como lo recogió la prensa internacional: "El pánico provocado por las noticias sobre los primeros robos y la posibilidad que las tiendas queden sin existencias llevó a mucha gente a sumarse a los saqueos"<sup>3</sup>.

El nuevo gobierno presidido por el presidente Guillermo Endara, y los vicepresidentes señores Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford, procedió de inmediato, en el mes de diciembre, a abolir el ejército panameño que fue dirigido durante los últimos seis años por

<sup>1</sup> En relación ver, reportes de prensa internacionales de fechas 21,22,y 23 de diciembre de 1989 , cuyas copias constan en Anexo No.1

<sup>2</sup> Véase al respecto reportes de prensa internacional que aparecen en el periódico "La Nación " de Costa Rica en fecha 22 de diciembre de 1989, en donde expresamente se consigna, los saqueos que se verificaron en la ciudad de Panamá el 21 de diciembre de 1989. Copia de los mismos consta en el Anexo No.2

<sup>3</sup> En referencia, véase, reporte de prensa que aparece en el periódico "La Nación" de Costa Rica, de fecha de 22 de diciembre de 1989, y cuya copia consta en Anexo No.2.

el general Noriega<sup>4</sup>, y en su lugar conformó una nueva organización que solamente se dedicaría a labores de policía<sup>5</sup>. Otros cambios se sucedieron a partir de esa época, en aras de lo que ellos denominaron: "La era de la democracia, la justicia y la libertad"<sup>6</sup>.

Los cambios antes mencionados fueron públicos y notorios, la COMISIÓN misma toma nota de ellos, y, literalmente en cuanto a los avances en la protección de los derechos humanos expresa: "A PARTIR DE LA ASUNCIÓN DEL NUEVO GOBIERNO, EL NÚMERO DE DENUNCIAS ESPECÍFICAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN SE REDUJO DRÁSTICAMENTE, LO QUE LA COMISIÓN CONSIDERA UN INDICADOR DE LA DIFERENTE ACTITUD DEL NUEVO GOBIERNO RESPECTO AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS.... IGUALMENTE, LA COMISIÓN DEBE SEÑALAR LA SATISFACTORIA REACCIÓN DEL GOBIERNO EN LOS CASOS INDIVIDUALES, EN QUE LA COMISIÓN INTERVINO FRENTE A EL, CON RESPECTO A DENUNCIAS CONCRETAS."<sup>7</sup> En este orden de cosas, vemos que la actitud del nuevo gobierno en cuanto a la protección de los derechos humanos no se agota en los cambios normativos suscitados, sino que está acorde con una nueva conducta gubernamental, que hasta impulsa al Gobierno de Panamá a invitar a la COMISIÓN a realizar una visita "in loco" al país, para que como literalmente manifiesta su invitación: "VERIFIQUE, DENTRO DE UN AMBIENTE DEMOCRÁTICO, LEGAL Y DE APERTURA HACIA LA VERDAD, LA REALIDAD QUE VIVIERON LOS

---

<sup>4</sup> Véase al efecto, reportes internacionales de prensa que aparecen en el periódico "La Nación" de Costa Rica, de fechas 21, 22, y 23 de diciembre de 1989, y cuyas copias constan en el Anexo No. 2

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Véase al efecto, periódico "La Nación" de Costa Rica de 21 de diciembre de 1989 cuya copia consta en Anexo No.2.

<sup>7</sup> Véase "Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990" pag. 172-173, cuya copia consta en Anexo No.3

## PANAMEÑOS Y LAS CIRCUNSTANCIAS EN QUE NOS ENCONTRAMOS ACTUALMENTE”<sup>8</sup>.

Es de resaltar que esta nueva actitud se ejemplariza aun más, con el reconocimiento hecho de buena fe por Panamá, y a partir del 9 de mayo de 1990 de la OBLIGATORIA competencia de la CORTE, sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la CONVENCIÓN.

La COMISIÓN misma, en relación con este periodo, ha manifestado que:

“LAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES DE PANAMÁ ESTÁN EMPEZANDO A FUNCIONAR, AUNQUE CON DIFICULTADES, LUEGO DE UN PERIODO TRAUMÁTICO, HA COMPROBADO TAMBIÉN, QUE EL GOBIERNO ESTÁ REALIZANDO ESFUERZOS EN DISTINTOS ASPECTOS, PARA MEJORAR LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS”<sup>9</sup>.

No es sino, luego del mes de agosto de 1990, que comienzan a verse los primeros avances de los cambios realizados en Panamá luego de la novación política de diciembre de 1989. Es así como el sistema financiero internacional que había cerrado sus puertas a partir de diciembre de 1989, nuevamente comienza a funcionar en Panamá; en igual sentido la industria y comercio privados, retoman sus posiciones y reactivan sus actividades. Aún así, ciertos sectores radicales, especialmente en el estamento sindical y el policial iniciaron de comun acuerdo un movimiento tendiente a subvertir el

---

<sup>8</sup> Idem, pag .174

<sup>9</sup> Véase, en este sentido, “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990-1991”, de fecha 22 de febrero de 1991, cuya copia consta en el Anexo No.4.

orden publico y dar al traste con la naciente democracia. Es por esta razón, que se destituyó al Coronel Herrera Hassan como Jefe de la Policía Nacional de Panamá y que debido a una serie de actos delictivos cometidos, se ordenó su internamiento en una prisión del estado. Esto no paralizó la actividad desestabilizadora que él y sus compañeros habían iniciado. Antes bien, se atraieron el apoyo de una serie de dirigentes sindicales radicales, con lo cual iniciaron una gama de actividades para tratar de desestabilizar al país y nulificar los nacientes avances políticos, económicos y sociales que el nuevo gobierno de Endara empezaba a mostrar<sup>10</sup>. Con este panorama en ciernes y ante una serie de irregulares exigencias de los trabajadores del sector público arribamos a diciembre de 1990.

### III.-LA LEY 25 DE DICIEMBRE DE 1990: SU NATURALEZA JURIDICA Y LOS MOTIVOS DE SU EMISION.

#### a.- La situación de emergencia existente en Panamá en diciembre de 1990.

Como es público y notorio y así fue reconocido no sólo por las autoridades panameñas, sino también por la prensa escrita y de

---

<sup>10</sup> Resáltese en relación con este punto la deposición testimonial que nos brindarán en el momento procesal oportuno ,los señores: Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford ,Ex-Vicepresidentes de Panamá en el año de 1990; así como el señor Ebrahim Asvat , Ex-Director de la Dirección de Policía de la República de Panamá, durante el mismo año .

televisión,<sup>11</sup> -(nacional e internacional)- de fechas cinco, seis y siete de diciembre de 1990: "TROPAS DEL COMANDO SUR DEL EJÉRCITO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, SOFOCARON AYER UNA REBELIÓN POLICIAL CONTRA EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PANAMEÑO GUILLERMO ENDARA, INSTALADO HACE UN AÑO, TRAS EL DERROCAMIENTO DEL GENERAL MANUEL NORIEGA. LA SEDICIÓN QUE DURÓ DOCE HORAS, DEJÓ COMO SALDO DOS POLICÍAS MUERTOS Y OTRO HERIDO,<sup>12</sup> ASÍ COMO MÁS DE UN CENTENAR DE DETENIDOS ENTRE ELLOS SU PROPIO CABECILLA, EL CORONEL RETIRADO EDUARDO HERRERA.....LA REBELIÓN POLICIAL SE INICIÓ A LAS 10 P.M. DEL MARTES CUANDO HERRERA SE APODERÓ DEL CUARTEL GENERAL DE LA POLICÍA; LUEGO DE PROTAGONIZAR UNA ESPECTACULAR FUGA EN HELICÓPTERO DE LA CÁRCEL DE MÁXIMA SEGURIDAD DE LA ISLA DE NAOS.....EL CORONEL HERRERA, UN ANTIGUO OFICIAL ADIESTRADO EN ISRAEL Y EX-COMPAÑERO DEL GENERAL NORIEGA, FUE EL PRIMER JEFE DE LA FUERZA PÚBLICA, CREADA TRAS LA INVASIÓN NORTEAMERICANA DE DICIEMBRE"<sup>13</sup>.

Por otro lado, tal y cual se reconoció textualmente en la Ley 25, de diciembre de 1990, los acontecimientos que se habían suscitado en Panamá durante el mes de diciembre de 1990:

---

<sup>11</sup> Véase videos de la televisión nacional de Panamá en donde consta el "estado de emergencia vivido en la ciudad de Panamá durante los días 4, 5, y 6 de diciembre de 1990. La misma consta en el Anexo No.15

<sup>12</sup> Véase en relación video-filmes que constan en Anexo No. 15. También conjunto de fotografías sobre los eventos sucedidos y que constan en Anexo No.16

<sup>13</sup> Véase al respecto, despacho de prensa internacional aparecido en el periódico "La Nación" de Costa Rica, el día 6 de diciembre de 1990, así como otros reportes de la prensa nacional de Panamá y que constan en el Anexo No. 2.

"..EVIDENTEMENTE OBEDECEN A UN PLAN DISEÑADO PARA LOGRAR LA ALTERACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DEMOCRÁTICAS DEL ESTADO..."<sup>14</sup>. Los legisladores profundizando aún más, asimismo reconocieron que los acontecimientos dados: "...ESTABAN VINCULADOS A UN PLAN ARMADO PARA SUBVERTIR EL ORDEN CONSTITUCIONAL, PROMOVIDO POR OFICIALES Y TROPAS JUBILADAS Y EN SERVICIO ACTIVO DE LA FUERZA PÚBLICA"<sup>15</sup>. También afirmaron en el mismo contenido de la ley, que los hechos acaecidos eran parte de: "UN MOVIMIENTO POLÍTICO PARA SUBVERTIR EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y SUPLANTAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE GOBIERNO POR UN RÉGIMEN MILITAR "<sup>16</sup>.

La situación antes mencionada e identificada por la Ley de marras, fue reconocida tanto por la empresa privada -( que había sufrido en carne propia los estragos de las revueltas previas )- como por la iglesia católica panameña. Es por esta razón que ambas se pronunciaron censurando el movimiento huelguístico de diciembre de 1990.<sup>17</sup>

En este orden de ideas también es necesario hacer notar que la situación de emergencia que vivió Panamá durante el mes de diciembre de 1990, fue plenamente analizada y discutida en el

---

<sup>14</sup> Véase en este sentido, preámbulo y artículos 1 y 2 de la Ley 25 de diciembre de 1990, cuya copia consta en Anexo No.5

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Idem. Asimismo véase reportaje aparecido en la revista "Momento " del mes de mayo de 1992 , en donde se entrevista al respecto , al Fiscal Primero Superior de David , Chiriquí , Panamá, Lic. Emilio de Leon.El mismo consta en Anexo No.24

<sup>17</sup> En este sentido véase el periódico "La Estrella de Panamá" de fecha 5 de diciembre de 1990, y otros reportes de prensa que constan en Anexo No.2

plenario de la Asamblea Legislativa, en donde se dieron una serie de acalorados debates entre los legisladores de los diferentes partidos políticos ahí representados<sup>18</sup>. Evidentemente los acontecimientos dichos amenazaban peligrosamente no sólo el orden público y el bien común sino también y en general la organización de la vida social y el funcionamiento de las instituciones democráticas en Panamá.

En este contexto debemos referirnos seguidamente al principio de "ORDEN PÚBLICO", reconocido por nuestras constituciones políticas latinoamericanas, a partir de la concepción doctrinal de que: "EL ORDEN PÚBLICO CONFIGURADO POR LA CONSTITUCIÓN NO SOLO TIENE VOCACIÓN DE SER, SINO TAMBIÉN VOCACIÓN DE MANTENERSE, NO SOLO PRETENDE SER, SINO ADEMÁS, ASEGURAR SU EXISTENCIA".<sup>19</sup>

Así las cosas, y para asegurar la existencia misma del Estado y la consecuente protección del orden público y el bien común, nacen los estados de excepción, los cuales tienen como presupuesto esencial la tipificación del estado de emergencia. En este sentido es de hacer notar que: "PRÁCTICAMENTE TODOS

---

<sup>18</sup> En este sentido, véase, tanto Actas de los debates dados en la Asamblea Legislativa de Panamá, durante la discusión del Proyecto que daba vigencia a la Ley 25 de diciembre de 1990, y que consta en el Anexo No.7, como despacho de prensa aparecido en el periódico "La Estrella" de Panamá, de fechas 15 y 16 de diciembre de 1990, en donde se hace referencia a los debates promovidos en el seno de la Asamblea Legislativa, durante la aprobación de la Ley en mención por los Parlamentarios Gerardo González, Balbina de Períñan, Alberto Alemán Boyd, Efraín Reyes Medina, Miguel Bush, Efraín Castillo y otros, quienes reprendieron enérgicamente al gobierno de Endara por la remisión al parlamento del Proyecto referido a la Ley 25, y que constan en el Anexo No.8.

<sup>19</sup> En este sentido véase: Villalón Cruz Pedro. "Estados excepcionales y suspensión de garantías". Madrid, Tecnos, pag. 13. Asimismo, véase, Svensson-McCarthy Anna-Lena: "The International Law of human rights and states of exception". Geneve, 1996, Université de Geneve.

LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES AMERICANOS PREVEN LA EXISTENCIA DE REGÍMENES RELATIVOS A ESTADOS DE EXCEPCIÓN O DE EMERGENCIA<sup>20</sup>, BAJO DIFERENTES DENOMINACIONES, CON DISTINTA AMPLITUD, CUBRIENDO SITUACIONES NO SIEMPRE IGUALES, ORGANIZADOS EN BASE A PROCEDIMIENTOS NO SIEMPRE COINCIDENTES Y PREVISTOS A VECES COMO COMPETENCIA DE ÓRGANOS DIVERSOS. EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO MUESTRA PRÁCTICAMENTE UNA UNANIMIDAD EN LA PREVISIÓN DE ESTOS INSTITUTOS<sup>21</sup>, que son creados constitucionalmente con el fin de salvaguardar el orden público, la seguridad del estado y el interés general de los habitantes de los estados.

En esta línea de pensamiento, vemos que en el marco del sistema interamericano: “LA COMISIÓN RECONOCE QUE EN LA DEFENSA DEL ORDEN PÚBLICO O DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO”<sup>22</sup> SE JUSTIFICAN PLENAMENTE LA ATRIBUCIÓN A CIERTOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO CENTRAL DE PODERES EXTRAORDINARIOS PARA SER EJERCITADOS CON EL FIN DE

---

<sup>20</sup> Véase, que las previsiones constitucionales dichas en la mayoría de las constituciones latinoamericanas son las siguientes: Argentina (1853-1860) artículo 23, 53 y 86.19; Bahamas (1973) artículo 29; Brasil (1967-1969), artículos 155 a 159; Canadá (1981), artículo 33; Colombia (1886), artículos 28, 121 y 122; Costa Rica (1949) artículos 121.7 y 104.4; Chile (1980), artículos 14, 15 y 17; Ecuador (1978), artículos 78.n y 78.f; El Salvador (1983), artículo 29 al 31; Guatemala (1985), artículos 138 y 139; Haití (1964), artículos 58, 61, 62 y 195; Honduras (1982), artículos 187 y 188; México (1917), artículo 28; Panamá (1972-1983), artículos 51, 155.11 y 195.5; Paraguay (1967), artículos 79 y 181; Perú (1980), artículo 231; Uruguay (1967), artículos 168.17 y 31; Venezuela (1961), artículos 241 y 244”. Gros Espiell Hector: “Los Estados de excepción en América Latina y su incidencia en la cuestión de los Derechos Humanos en caso de disturbios internos”, en Comisión Andina de Juristas: Lima 1987, pag. 31.

<sup>21</sup> Idem, pag 29

<sup>22</sup> El subrayado es nuestro

PRESERVAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS O LA INTEGRIDAD Y SOBERANÍA DEL ESTADO POR EL PERIODO QUE DURA LA EMERGENCIA<sup>23</sup>.

Esta CORTE, en directa relación con lo antes dicho y refiriéndose al bien común, como principio que debe armonizarse con el ejercicio de los derechos garantizados por la CONVENCIÓN ha dicho que: "ES POSIBLE ENTENDER EL BIEN COMÚN, DENTRO DEL CONTEXTO DE LA CONVENCIÓN, COMO UN CONCEPTO REFERENTE A LAS CONDICIONES DE VIDA SOCIAL QUE PERMITEN A LOS INTEGRANTES DE LA SOCIEDAD, ALCANZAR EL MAYOR GRADO DE DESARROLLO PERSONAL Y LA MAYOR VIGENCIA DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS. EN TAL SENTIDO, PUEDA CONSIDERARSE COMO UN IMPERATIVO DEL BIEN COMÚN, LA ORGANIZACIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN FORMA QUE SE FORTALEZCA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS<sup>24</sup> Y SE PRESERVE Y PROMUEVA LA PLENA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA HUMANA"<sup>25</sup>. En esta relación, la CORTE también ha manifestado que: "EL REQUISITO SEGÚN EL CUAL LAS LEYES HAN DE SER DICTADAS POR RAZONES DE INTERÉS GENERAL, SIGNIFICA QUE DEBEN HABER SIDO ADOPTADAS EN FUNCIÓN DEL BIEN COMÚN (Art. 32.2), CONCEPTO QUE HA DE INTERPRETARSE COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL ORDEN PÚBLICO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO..."<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Idem, pag. 48.

<sup>24</sup> El subrayado es nuestro

<sup>25</sup> En este sentido, véase Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, denominada "La Colegiación Obligatoria de Periodistas", parr. 66.

<sup>26</sup> Véase Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986 denominada "La expresión leyes en el artículo 30 en la Convención Americana de Derechos Humanos", parr. 29.

Consecuente con todo lo anterior, podemos validamente afirmar que existía en Panamá, una grave situación de emergencia nacional, que amenazaba la seguridad del Estado, el imperativo del bien comun reconocido parrafos atras por la jurisprudencia de esta CORTE y el orden constitucional existente, razón por la cual se procedió a tomar conforme a derecho , las medidas correctivas del caso.

b.- El contenido de la Ley 25.

Dentro del contexto de todo lo antes citado, es que nació a la vida jurídica en la República de Panamá, la Ley 25 de Diciembre de 1990. Como lo estableció en aquel momento el contenido básico del articulo 1) de la Ley 25, esta vino literalmente a declarar: "INSUBSISTENTES LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PARTICIPARON, Y QUE PARTICIPEN EN LA ORGANIZACIÓN, LLAMADO O EJECUCIÓN DE ACCIONES QUE ATENTEN CONTRA LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL..." Por otro lado y consecuente con lo anterior, la Ley viene a establecer el procedimiento de agotamiento de la vía administrativa en contra de los reclamos que su aplicación origine.

Asimismo, la ley por un lado determina en su artículo 6) que esta era de orden público <sup>27</sup> y por otro en su artículo 7) limitó su vigencia por un tiempo determinado hasta el día 31 de diciembre de 1991, fecha a partir de la cual dejó de regir y perdió su contenido jurídico. La misma vino también a derogar las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975, que regulaban

<sup>27</sup> En esta relación, nótese que para el ilustre constitucionalista panameño, Dr. Cesar Quintero: ".....EL CONCEPTO DE LEY DE ORDEN PUBLICO ALUDE PRINCIPALMENTE A LA SEGURIDAD Y BUEN FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO.". Quintero Cesar : "Derecho Constitucional ". Imprenta Lehman Costa Rica , 1967, Tomo Primero ,pag 179.

las relaciones entre el Estado y los funcionarios públicos del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación -(IRHE) y el Instituto Nacional de Telecomunicaciones -( INTEL )- privatizado a partir del año de 1997.

c.- El debate parlamentario

Como es público y notorio la aprobación de la Ley 25 de diciembre de 1990, se dio luego de una maratónica serie de debates legislativos que se caracterizaron por la tenaz oposición de la bancada legislativa del Partido Revolucionario Democrático (PRD).<sup>28</sup> Los debates legislativos se realizaron bajo un clima de alta tensión, a tal extremo que durante el último debate celebrado el 14 de diciembre de 1990, los parlamentarios iniciaron la discusión del proyecto de ley de marras, con una Asamblea Legislativa fuertemente custodiada por fuerzas especiales antimotines.<sup>29</sup> Durante los dinámicos debates llevados a cabo en el seno parlamentario, los legisladores intercambiaron acaloradamente diversas opiniones sobre el contenido de la ley en examen. Durante la aprobación de ésta, el clima de tensión se cristalizó en algunas oportunidades, en serios brotes de violencia. Por ejemplo, el día 13 de diciembre, una manifestación ante la Asamblea Legislativa de Panamá, degeneró en que los manifestantes no sólo incendiaron varios vehículos que estaban en los predios de la Asamblea,<sup>30</sup> sino que luego de tumbar las rejas que impedían el acceso a la

---

<sup>28</sup> Véase al efecto despachos de la prensa aparecidos en el periódico "La Estrella de Panamá" de fechas 10,11,12,13 y 14 de diciembre de 1990 , y cuyas copias constan en el Anexo No.6

<sup>29</sup> Véase en relación "La Estrella de Panamá " de fecha 14 de diciembre de 1990.

<sup>30</sup> Véase "La Estrella de Panamá" de 13 de diciembre de 1990

Asamblea misma, provocaron serios enfrentamientos con la policía, con un saldo de trece heridos, entre los cuales estaban algunos reporteros de la televisión de Panamá que fueron agredidos por los manifestantes huelguistas. Consecuente con lo anterior, debemos manifestar que no es cierto lo dicho por la COMISIÓN, en relación a que el Poder Ejecutivo de Panamá en complicidad con la Asamblea Legislativa dictó la ley No. 25 ,de diciembre de 1990.

Tal y cual se evidencia de las "Actas de la Asamblea Legislativa" relacionadas con los debates celebrados con motivo de la aprobación de la ley 25, no hubo complicidad alguna del Organo Legislativo en aras de aprobar la Ley 25 sometida a su consideración por la Presidencia de la República. Antes bien, los debates fueron tan calurosos y dinámicos que la ley en mención corrió serios peligros de no ser aprobada por el ente legislativo.<sup>31</sup>

d.- La conformidad de la Ley 25 con los artículos 27, 30 y 32 inciso 2) de la CONVENCIÓN. Su naturaleza jurídica y legalidad.

Como así literalmente lo establece el inciso 1) del artículo 27 de la CONVENCIÓN: "EN CASO DE GUERRA, DE PELIGRO PÚBLICO O DE OTRA EMERGENCIA QUE AMENACE LA INDEPENDENCIA O SEGURIDAD DEL ESTADO PARTE, ESTE PODRÁ ADOPTAR DISPOSICIONES QUE EN LA MEDIDA Y POR EL TIEMPO ESTRICTAMENTE LIMITADOS A LAS EXIGENCIAS DE LA SITUACIÓN, SUSPENDAN LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS EN VIRTUD DE ESTA CONVENCIÓN..." .

En relación con lo anterior,y complementando la norma del artículo 27 antes citada, el artículo 30 de la CONVENCIÓN viene a

---

<sup>31</sup>Véase en este sentido Las Actas de la Asamblea Legislativa de diciembre de 1990. adjuntas en Anexo No.7

establecer que las restricciones permitidas por la norma dicha, deberán ser aplicadas: "CONFORME A LEYES QUE SE DICTAREN POR RAZONES DE INTERÉS GENERAL Y CON EL PROPÓSITO PARA EL CUAL HAN SIDO ESTABLECIDAS".

Evidentemente el propósito de las dos normas antes mencionadas, es el de salvaguardar los derechos de la colectividad, que la CONVENCIÓN tutela en el inciso 2, artículo 32 de la misma y que a la letra establece que: "LOS DERECHOS DE CADA PERSONA ESTÁN LIMITADOS POR LOS DERECHOS DE LOS DEMÁS, POR LA SEGURIDAD DE TODOS Y POR LAS JUSTAS EXIGENCIAS DEL BIEN COMÚN, EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA". Así las cosas, bien podemos afirmar que la Ley No.25, de diciembre de 1990 fue dictada por razones de interés general y tenía como fin el salvaguardar los principios de orden público y bien común contemplados en los artículos 27, 30 y 32 inciso 2 de la CONVENCIÓN y que estaba en serio peligro en Panamá.<sup>32</sup> Esa ley encaja pues en el supuesto de hecho previsto en el artículo 30 citado, en la medida en que las restricciones que éste artículo permite, nacen en el caso de la Ley 25, a la vida jurídica conforme una ley que fue ampliamente discutida y acaloradamente debatida en el seno del órgano democrático por excelencia de la República de Panamá, cual es la Asamblea Legislativa.

Su emisión también está en concordancia con la reiterada jurisprudencia de la CORTE, que ha determinado que: "SOLO LA LEY FORMAL, ENTENDIDA COMO LO HA HECHO LA CORTE, - (...actos normativos enderezados al bien común, emanados del

---

<sup>32</sup> Véase al respecto en video filmes que constan en los Anexo No.15 , reporte sobre la situación imperante en Panamá en diciembre de 1990.

Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo)- TIENEN ACTITUD PARA RESTRINGIR EL GOCE O EJERCICIO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA CONVENCION".<sup>33</sup>

La Ley No.25, en aplicación de las normas antes mencionadas, y la reiterada jurisprudencia de esta Honorable CORTE, se emitió con una vigencia restringida y estrictamente limitada a las exigencias del momento, razón por la cual tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1991.

Finalmente, debemos destacar que las restricciones o limitaciones que la Ley No.25 impone, no están dentro de las garantías que no se pueden limitar en estados de emergencia, vía la aplicación de lo establecido en el artículo 27 de la CONVENCION, razón por la cual la emisión de la Ley fue conforme a derecho, por cuanto las restricciones que esta establece estan dentro de las autorizadas por la CONVENCION.

e.- Defensa de la institucionalidad democrática.

La emisión de la Ley 25 no fue un acto aislado ni arbitrario del Estado Panameño, sino apenas una de las varias medidas tomadas por la sociedad panameña para defender y preservar su institucionalidad democrática, ante la sublevación del Coronel Eduardo Herrera y los sectores radicales que lo apoyaban, y para asegurar que la Fuerza Publica nunca mas se alzara contra los poderes constitucionales, como es publico y notorio que habia ocurrido en años anteriores.

---

<sup>33</sup>Véase en relación Opinión Consultiva OC-6/85 denominada "La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre derechos humanos ", parr.23

En este sentido durante la administración del Presidente Guillermo Endara, la Asamblea Legislativa de Panamá, mediante el Acto Legislativo No.2 de 23 de agosto de 1994, introdujo una reforma a la Constitución Política de la República, con la finalidad fundamental de abolir el ejercito y así se reforma el articulo 300 de este texto legal que ahora estipula que: "LA REPUBLICA DE PANAMA NO TENDRA EJERCITO ". Que esta medida era apoyada por la sociedad panameña, lo demuestra el hecho de que, ya durante el Gobierno del actual Presidente Ernesto Pérez Balladares, electo democráticamente para el periodo de setiembre de 1994 a agosto 1999, el acto legislativo anterior fue ratificado por la Asamblea Legislativa ahora controlada por los partidos que le apoyaban, -(ambos adversarios políticos del grupo que gobernó durante el periodo diciembre de 1989 a agosto 1994) -, con el decidido respaldo del Presidente Pérez Balladares, condición requerida por el articulo 308 de la Constitución Política para que la reforma pudiese entrar en vigor.

Mas aun, la Asamblea Legislativa panameña, a iniciativa del Organo Ejecutivo encabezado por el Presidente Pérez Balladares, aprobó la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, sobre organización y funcionamiento de la Policía Nacional, estableciendo entre otras cosas que sus miembros no pueden deliberar sobre asuntos de carácter político, intervenir en política partidista, ni efectuar manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva- ( articulo 9)-, y sobre todo disponiendo que el Director General de la Policía Nacional será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República -( articulo 41)-

Para asegurar el efectivo sometimiento de este único cuerpo

armado a la autoridad civil, la citada Ley Orgánica de la Policía Nacional, estableció expresamente en su artículo 41, respecto del cargo del Director General de dicha institución armada que: "SOLAMENTE PODRAN SER NOMBRADAS PARA EJERCER ESTE CARGO, PERSONAS CIVILES QUE NO PERTENEZCAN A LA CARRERA POLICIAL". Esta disposición fue demandada por inconstitucional ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá, argumentándose que al efecto era discriminatoria al impedir que policías de carrera pudiesen acceder a la jefatura de la institución. Mediante sentencia del 30 de abril de 1998, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con el voto afirmativo de ocho de sus nueve miembros, declaró que la frase acusada no era inconstitucional, explicando que: "LA RESTRICCIÓN DE QUE LOS FUNCIONARIOS DE POLICIA LLEGUEN A LA CUSPIDE DE LA INSTITUCION POLICIAL TIENE UN SUSTENTO HISTORICO. LA NORMA ESTA DIRIGIDA A IMPEDIR, EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE, UNA INVOLUCION EN EL AMBITO DE LA ORGANIZACION SOCIAL DEL PAIS QUE PONGA EN PELIGRO LA SUBSISTENCIA DE LA FORMA DEMOCRATICA DE GOBIERNO Y EL ESTADO DE DERECHO " 34

#### IV.-LOS TRABAJADORES PUBLICOS DESPEDIDOS:LA LEGISLACION APLICABLE.

Como así lo establecen los artículos 297<sup>35</sup> y 300<sup>36</sup> de la

<sup>34</sup> Véase en relación Ley No. 18 de 3 de junio de 1997, cuya copia consta en Anexo No.17

<sup>35</sup> El artículo dicho a la letra cita: "Artículo 297.- Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos ascensos, suspensiones, traslados destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados por la ley. Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera, se harán con base en el sistema de méritos. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones, a las que dedican el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa "

Constitución Política de Panamá, y por no existir en los años de 1990-91-92 y 93 una carrera administrativa<sup>37</sup> que garantizara a los funcionarios públicos un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado, destitución, cesantía y jubilación; su situación legal se regulaba por la ley que emitiera el Estado para cada entidad gubernamental. Así las cosas, tal y como al efecto lo reconoció la SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA DE PANAMA, en su Sentencia de fecha 21 de Junio de 1993:

"EN PANAMÁ COMO NO EXISTE UNA CARRERA ADMINISTRATIVA QUE GARANTICE A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS UN SISTEMA DE NOMBRAMIENTO, ASCENSO, SUSPENSIÓN, TRASLADO, DESTITUCIÓN, CESANTÍA Y JUBILACIÓN, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 297 Y 300 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SU SITUACIÓN LEGAL SE REGULA POR LA LEY QUE EMITA EL ESTADO PARA CADA ENTIDAD GUBERNAMENTAL. ASÍ LA LEY APLICABLE PARA EL CASO ..... ES LA LEY 25 DE 1990 "

En este contexto y profundizando aún más, la citada Sala Contencioso Administrativa en su sentencia de fecha 23 de julio de

---

<sup>36</sup> Véase que el artículo citado establece que: "Artículo 300.- Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos :1. La carrera administrativa. 2.- La carrera judicial. 3.- La carrera docente . 3.- La carrera diplomática y consular .4.- La carrera sanitaria . 5.- La carrera militar 6.- Las otras que la ley determine . La ley regulara la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración" .

<sup>37</sup> Véase que por la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 "Se establece y regula la Carrera Administrativa en Panamá " .

1993 concluyo que:" ..DESEAMOS RESALTAR QUE HAY QUE TOMAR EN CUENTA QUE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON SUS SERVIDORES SON DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO. EL ACTO DE NOMBRAMIENTO DE UN EMPLEADO PUBLICO ES UN ACTO -CONDICIÓN- O SEA, QUE COLOCA A DICHO EMPLEADO EN UNA SITUACIÓN GENERAL CREADA POR LA LEY Y NO POR UN ACTO CONTRACTUAL DE NATURALEZA PRIVADA. LA REGLA ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES PÚBLICOS ES QUE ESTÁN SOMETIDOS A UNA RELACIÓN DE DERECHO PUBLICO...EN RAZÓN DE LO EXPRESADO, EL EMPLEADO NO SUJETO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA SE HALLA EN UNA SITUACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA EN QUE SU CONDICIÓN ESTÁ SEÑALADA DE ANTEMANO POR LA LEY Y LOS REGLAMENTOS. ESTA SITUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO, SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES PUEDE SER MODIFICADA UNILATERALMENTE POR EL ESTADO EN CUALQUIER MOMENTO, MEDIANTE UNA LEY DE ORDEN PUBLICO SIN QUE PUEDAN ALEGARSE DERECHOS ADQUIRIDOS". Al respecto, véase que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en su sentencia declaratoria de constitucionalidad de la Ley 25, declaró: " LAS DESTITUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE CARRERA, CUANDO EXISTE CARRERA ADMINISTRATIVA REQUIEREN UN PROCESO DE JUZGAMIENTO PREVIO. PERO, INFORTUNADAMENTE EN PANAMÁ NO HAY CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE QUE FUE ABOLIDA POR EL RÉGIMEN ANTERIOR. Y, COMO ES SABIDO, CUANDO NO RIGE DICHA CARRERA EL SISTEMA QUE PREVALECE ES EL DEL NOMBRAMIENTO DISCRECIONAL...DE MODO QUE ACTUALMENTE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA

DESTITUIR A UN EMPLEADO PÚBLICO ES, SALVO A EXCEPCIÓN, LA MISMA QUE LO NOMBRA".<sup>38</sup> Es por esta razón que la doctrina administrativa ha reconocido que: "CUANDO UNA PERSONA TOMA POSESIÓN DE DETERMINADO CARGO PÚBLICO, AUTOMÁTICAMENTE ACEPTA LAS OBLIGACIONES, DEBERES Y RESPONSABILIDADES QUE LA LEY HA SEÑALADO AL MISMO".<sup>39</sup> Tal principio ha sido recogido en el artículo 771 del Código Administrativo de la República de Panamá, conforme al cual el funcionario que toma posesión de su cargo, jura: "CUMPLIR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES, Y LLENAR FIELMENTE A SU LEAL SABER Y ENTENDER LAS FUNCIONES DE SU EMPLEO". Es por esta razón que también el artículo 847 del Código dicho, establece una obligación fundamental de los empleados públicos: el sujetarse a los mandatos que emanen de la autoridad competente para el desempeño de sus funciones. En este sentido el artículo dicho literalmente ordena: "LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEBERÁN SUJETARSE ESTRICTAMENTE A LO QUE DICTE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EL BUEN SERVICIO INTERIOR DE LAS RESPECTIVAS OFICINAS".

Evidentemente, los paros y ceses colectivos de labores decretados por los funcionarios públicos durante el mes de diciembre de 1990, según las circunstancias reales en que estos se dieron (conexión con el golpe militar programado por el Coronel Herrera Hassan), atentaron contra la democracia y el orden

---

<sup>38</sup> Véase sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia sobre el Recurso de Inconstitucionalidad planteado contra la Ley 25 y que consta en el anexo No.8

<sup>39</sup> Véase al efecto informe rendido por la Procuradora de la Administración en 1990 al Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, y relacionado con demanda de inconstitucionalidad presentada por Isacc Rodríguez contra la Ley 25 que consta en el Anexo No.8

constitucional. Es por esta razón y en aplicación de lo establecido en la Ley 25 de diciembre de 1990, y el régimen de derecho público que regulaba la relación de estos trabajadores con el Estado, que estaban facultados los órganos constitucionalmente establecidos en la República de Panamá para decretar su despido, con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público y los derechos y libertades de la mayoría de los ciudadanos panameños.

En cuanto a la legislación aplicable a la relación laboral de los trabajadores públicos del IRHE y del INTEL con el Estado, la Ley número 8 del 25 de febrero de 1975, viene a determinar los parámetros y procedimientos de la relación laboral entre los empleados del IRHE y de INTEL con el estado panameño. En este contexto tal y como lo determinó la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en su sentencia de 30 de junio de 1993: " ...LA REFERIDA LEY 25 EN LOS ARTÍCULOS 5 Y 6, TAMBIÉN SEÑALÓ QUE MODIFICABA EN CUANTO LE FUERAN CONTRARIAS, LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY NÚMERO 8 DE 25 DE FEBRERO DE 1975".<sup>40</sup>

Evidentemente, la modificación tuvo vigencia, en el tanto vino a establecer un nuevo procedimiento referido a la relación laboral del empleado público y el estado. Al respecto, véase que previamente la misma Sala en su sentencia de 21 de junio de 1993 manifestó que: " LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY NÚMERO 8 DE 1975, NO PUEDEN PREVALECER EN SU APLICACIÓN A LAS DE LA LEY 25 DE 14 DE DICIEMBRE DE 1990, POR SER POSTERIOR ESTA ÚLTIMA ..."<sup>41</sup> La misma Sala en la sentencia mencionada, e interpretando el artículo 5 de La Ley 25 señala:

---

<sup>40</sup> Véase copia de esta sentencia que consta en Anexo No.9

<sup>41</sup> Véase copia de esta sentencia que consta en el Anexo No.10

"ESTA LEY MODIFICA EN CUANTO LE SEAN CONTRARIAS LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY NÚMERO 8 DE 25 DE FEBRERO DE 1975".<sup>42</sup>

**V.-LA LEGALIDAD DE LOS FALLOS EMITIDOS POR LOS TRIBUNALES DE LA REPUBLICA DE PANAMA EN EL PROCESO INTERNO SEGUIDO POR LOS TRABAJADORES CONTRA LA LEY 25.**

Conforme ha sido reconocido por esta honorable CORTE :” LA CORTE INTERAMERICANA NO TIENE EL CARÁCTER DE TRIBUNAL DE APELACIÓN O DE CASACIÓN DE LOS ORGANISMOS JURISDICCIONALES DE CARÁCTER NACIONAL, SOLO PUEDE EN ESTE CASO SEÑALAR LAS VIOLACIONES PROCESALES DE LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN LA CONVENCIÓN ...”<sup>43</sup>

En esta percepción y en relación con los derechos procesales dichos, vemos que tal y cual ha sido reconocido por la COMISIÓN, y así fue proclamado por la Sala Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en sus sentencias de 18 de diciembre de 1992 y 21 de junio de 1993: “LOS EMPLEADOS DESPEDIDOS UTILIZARON TODOS LOS RECURSOS LEGALES PERMITIDOS, TALES COMO EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN Y APELACIÓN ANTE SU SUPERIOR, PRESENTARON DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 25 DE 1990, PRESENTARON ACCIONES LABORALES, ACCIONES

<sup>42</sup> Véase copia de esta Sentencia que consta en Anexo|No.11

<sup>43</sup> Véase Caso Geny Lacayo.Sentencia de fondo del año de 1997,parr 26

CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS POR CADA EMPLEADO DESPEDIDO Y DENTRO DE LAS MISMAS PRESENTARON ADVERTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE LA ACTIVIDAD DEFENSIVA DE LOS DESPEDIDOS FUE INTENSA Y APROVECHARON TODOS LOS MEDIOS DE DEFENSA CONCEDIDOS POR LA LEY, TAL Y CUAL CONSTA EN EL EXPEDIENTE CONTESTATIVO A LAS DEMANDAS INTERPUESTAS". -<sup>44</sup>

Los recursos procesales utilizados por los peticionarios, fueron resueltos por la Corte Suprema de Justicia de Panamá en aplicación y de conformidad con lo así expresado en la Constitución Política y las Leyes de la República. Nótese al efecto el reconocimiento dado a lo antes dicho, por el testigo de la COMISION el Magistrado José Manuel Faundes cuando literalmente concluyó: "...CABE DESTACAR SEÑOR MINISTRO, QUE CADA UNA DE LAS DIFERENTES ACCIONES JURÍDICAS PRESENTADAS POR LOS AFECTADOS CON LAS MEDIDAS ANTERIORMENTE APUNTADAS, FUERON TRATADAS TAL Y CUAL LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA CONTEMPLAN". <sup>45</sup>

Profundizando aun más, el citado Magistrado asimismo manifestó que : "UNA VEZ REMITIDAS ESTAS DEMANDAS A ESTA ALTA AUTORIDAD, LAS MISMAS FUERON RESUELTAS MEDIANTE RESOLUCIONES DE 18 DE DICIEMBRE DE 1992 , 21 DE JUNIO DE 1993 , 29 DE JUNIO DE 1993 Y 30 DE JUNIO DE 1993; Y EN ELLAS NO SE LES CONCEDIÓ EL DERECHO INVOCADO POR

---

<sup>44</sup>Véase que estas sentencias constan en los Anexos Nos.9.10 y 11

<sup>45</sup>Véase nota remitida por el Lic. Faundes al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá y que consta en el Anexo No.12

LAS PARTES INTERESADAS POR CONSIDERAR QUE NOS LES ASISTÍA LA RAZÓN A NINGUNA DE ELLAS EN SUS PRECITADAS SOLICITUDES " 46

En este orden de ideas y ante los cargos formulados por la COMISIÓN contra Panamá, por la supuesta violación de las garantías procesales y normas establecidas en la CONVENCIÓN y que corresponden a los artículos 8,9,10,15,16, 25,33 y 50.2 en correlación con los artículos 1.1 y 2 de la CONVENCIÓN, Panamá niega las imputaciones hechas ante esta Honorable CORTE por COMISIÓN y pasa a refutar una por una las imputaciones y manifestaciones hechas en su contra de la siguiente manera:

## VI.-ANÁLISIS DE LOS CARGOS PRESENTADOS POR LA COMISION CONTRA PANAMA.

I.- En cuanto a las supuestas violaciones de los preceptos establecidos en los artículos 8 y 25 -( Derecho a garantías judiciales y derecho a la protección judicial )- de la CONVENCIÓN respondemos:

Como en efecto ha sido reconocido por esta CORTE: "...los artículos 8 ( Garantías judiciales) y 25 ( Protección Judicial ) tienen que ver con la administración de justicia...."<sup>47</sup> en un determinado estado. En esta línea de pensamiento la CORTE reiteradamante ha manifestado que el artículo 8 de la

---

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Véase en este sentido Opinión Consultiva OC-9/87 , parrs 27,28 y 29

**CONVENCIÓN** que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado "debido proceso legal" o "derecho de defensa procesal."<sup>48</sup> Esta Honorable CORTE también ha dicho que: "PARA DETERMINAR LA VIOLACIÓN DE ESTE ARTICULO 8 ES PRECISO EN PRIMER TERMINO ESTABLECER SI EN EL PROCESO PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD .....SE RESPETARON LAS GARANTÍAS PROCESALES DE LA PARTE ACUSADORA"<sup>49</sup>

En la presente causa, en primera instancia hacemos notar que los peticionarios hicieron uso de todos los recursos que les brinda el ordenamiento jurídico de Panamá. El Gobierno de Panamá no realizó nada para limitar o impedir el ejercicio de ese derecho. Los peticionarios pudieron ejercitar los derechos previstos en los artículos 8 y 25 de la CONVENCIÓN y que les permitió agotar todos los recursos de la jurisdicción interna de Panamá; sin ninguna limitación o impedimento por parte de la República de Panamá y dentro de un plazo razonable de tiempo. Notese en cuanto la conducta de las autoridades judiciales de Panamá, que no se produjeron dilaciones excesivas en las diversas etapas del proceso. Es más, la COMISIÓN no hace referencia alguna a ningún tipo de dilación que se pudiera haber producido en este proceso. Es claro por ello que los derechos procesales de los peticionarios siempre fueron respetados pues estos siempre pudieron intervenir en los procesos que establecieron contra el estado, pudieron ofrecer la prueba necesaria, ejercitar los recursos respectivos y finalmente acudir mediante la interposición de una

---

<sup>48</sup> Idem

<sup>49</sup> Idem, parr. 25.

acción de inconstitucionalidad, al PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ.<sup>50</sup> Por todo lo anterior, negamos enérgicamente las afirmaciones infundadas de la COMISIÓN, de que la aplicación de la Ley 25 hubiese restringido los derechos procesales de los peticionarios y que estaban protegidos por la CONVENCION. Panamá nunca realizó acciones negando acceso a los tribunales, retardando la administración de la justicia o negando el derecho al debido proceso o igualdad ante la ley con la consecuente denegacion general de justicia .

Por otro lado tal y cual, no solo así lo estipula el artículo 25 de la CONVENCION, sino que también así lo ha reconocido esta CORTE: "EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION REGULA EL RECURSO SENCILLO Y RÁPIDO QUE AMPARE A LOS LESIONADOS POR LAS VIOLACIONES DE SUS DERECHOS CONSAGRADOS POR LA MISMA CONVENCION".<sup>51</sup> La COMISIÓN alega la violación por parte de la Ley 25 de los derechos procesales de los peticionarios protegidos por el artículo 8.1 de la CONVENCION, en el curso de los procesos administrativos por ellos entablados. Sin embargo, la COMISIÓN no señala la inexistencia de este recurso, caso en el cual, si se podría hablar de la violación el citado artículo 25. Nótese al respecto que el artículo 3 de la ley de marras, contempla en vía administrativa el recurso rápido y sencillo al cual se refiere el artículo 25 de la CONVENCION, independientemente de los demás recursos

---

<sup>50</sup> Vease demandas presentadas por los peticionarios y las sentencias correspondientes , que constan en Anexos No. 9,10 y 11

<sup>51</sup> Idem parr.27

judiciales que ellos ejercitaron. El artículo dicho a la letra cita :

**“ARTICULO 3.-CONTRA LA DECLARATORIA DE INSUBSISTENCIA DEL NOMBRAMIENTO DE UN SERVIDOR PÚBLICO, SÓLO CABEN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN ANTE LA PROPIA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA DECISIÓN; Y EL DE APELACIÓN ANTE LA AUTORIDAD SUPERIOR, AGOTÁNDOSE CON ESTA LA VÍA GUBERNATIVA “**

En relación con el artículo 25 dicho, la COMISIÓN también pretende imputar responsabilidad internacional a la República de Panamá por la supuesta “Ineficacia de los Recursos” planteados en vía jurisdiccional por parte de los peticionarios. Sin embargo en apoyo de tal reclamo, la COMISIÓN no ha demostrado que los recursos planteados por los peticionarios fueran inadmitidos “in limine” sin llegar al examen de la validez de los mismos, lo que si sería imputable a Panamá.<sup>52</sup> La COMISIÓN tampoco ha demostrado a la CORTE, en apoyo de la denuncia, que en Panamá existiera “una practica o política ordenada o tolerada por el poder publico, cuyo efecto es el de impedir a ciertos demandantes la utilización de los recursos internos, que normalmente estarían al alcance de los demás”.<sup>53</sup>

En cuanto a este punto, se torna a todas luces necesario manifestar que tal y como en su oportunidad expresó uno de los testigos de la COMISION,el Magistrado Faundes: “... CADA UNA DE LAS DIFERENTES ACCIONES JURÍDICAS PRESENTADAS POR LOS AFECTADOS CON LAS MEDIDAS ANTERIORMENTE PUNTUALIZADAS, FUERON TRATADAS TAL Y CUAL LA

<sup>52</sup> Véase caso Velázquez Rodríguez .Sentencia de 15 de marzo de 1989, parr.68

<sup>53</sup> Idem

CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA LO CONTEMPLAN".<sup>54</sup> Profundizando aún más, éste testigo luego declaró que: "...UNA VEZ REMITIDAS ESTAS DEMANDAS A ESTA ALTA MAGISTRATURA, LAS MISMAS FUERON RESUELTAS MEDIANTE RESOLUCIONES DE 18 DE DICIEMBRE DE 1992, 21 DE JUNIO DE 1993, 29 DE JUNIO DE 1993 Y 30 DE JUNIO DE 1993; Y EN ELLAS NO SE LES CONCEDIÓ EL DERECHO INVOCADO POR LAS PARTES INTERESADAS, POR CONSIDERAR QUE NO LES ASISTÍA LA RAZÓN A NINGUNA DE ELLAS EN SUS PRESTADAS SOLICITUDES."<sup>55</sup> Respecto de los rechazos de las demandas mencionadas, Panamá hace eco de lo expresado por la CORTE cuando manifestó que: "...EL MERO HECHO DE QUE UN RECURSO INTERNO NO PRODUZCA UN RESULTADO FAVORABLE AL RECLAMANTE NO DEMUESTRA, POR SI SOLO, LA INEXISTENCIA O AGOTAMIENTO DE TODOS LOS RECURSOS INTERNOS EFICACES."<sup>56</sup>

La COMISIÓN, de conformidad con el párrafo 162 de su denuncia y apoyándose única y exclusivamente en consideraciones emitidas a título estrictamente personal por el Magistrado Faundes -(y no en representación del Pleno de la CORTE Suprema de Justicia de Panamá)- que tenían que ver con consideraciones subjetivas sobre circunstancias de hecho y no de derecho; pretende hacer ver a esta CORTE la ineffectividad de los recursos intentados por los peticionarios. En este sentido refiriéndose al "Recurso de Inconstitucionalidad" planteado por los peticionarios contra la Ley 25, manifiesta, que este es INEFECTIVO porque en su análisis la CORTE Suprema de Justicia no entró a considerar circunstancias

<sup>54</sup> Véase nota CSJ -SNG-354-94 de 3 de octubre de 1994 dirigida por el Lic. José Manuel Faundes al Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá y que consta en el Anexo No.12.

<sup>55</sup> Idem

<sup>56</sup> Sentencia de 29 de julio de 1988. Caso Velázquez Rodríguez, paragrafo 67

de hecho, relativas a la vinculación del movimiento huelguístico con: "la fuga de la prisión del coronel Eduardo Herrera Hassan".<sup>57</sup>

Esta frágil acusación de la COMISION no toma en cuenta que, tal y como lo reconocen tanto el Derecho Procesal Constitucional, como la sustancia de las normas procesales constitucionales reguladoras de la Jurisdicción Constitucional y existentes en los diferentes países latinoamericanos, que en ocurrencia del análisis de Recursos de Inconstitucionalidad, los Tribunales Constitucionales o las Cortes Supremas de Justicia en Pleno, que analicen tales recursos, están obligadas a analizar el reconocimiento y protección de los derechos constitucionales en el ámbito del puro derecho, o sea sin entrar a hacer consideraciones sobre circunstancias de hecho o en torno a estos y situaciones particulares alrededor del demandante.<sup>58</sup> Consecuente con lo anterior, evidentemente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, estaba obligado a considerar en el análisis del "Recurso de Inconstitucionalidad" dicho, únicamente el posible roce de La Ley 25 con las normas atinentes de la Constitución Política de Panamá y no consideraciones de hecho en torno a la vinculación o no del movimiento huelguístico con el Coronel Herrera Hassan.

La supuesta ineficacia del "RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD, aludido por la COMISIÓN al no tomar en cuenta consideraciones de hecho -( no identificadas por ella misma en su denuncia )- identificadas de lo manifestado a título personal por el Magistrado Faundes, deja de tener valor jurídico y

---

<sup>57</sup> Véase numeral 163 de la Demanda interpuesta por la COMISION contra Panamá ante la CORTE

<sup>58</sup> En relación con este punto, debemos de hacer referencia a la deposición que en carácter de abogado experto en derecho constitucional y parlamentario, hará ante la CORTE el Dr. Fernando Zamora Castellanos en su oportunidad procesal

no constituye a nuestro criterio prueba alguna para imputar a Panamá la violación del Artículo 25 de la CONVENCIÓN.<sup>59</sup> Resulta sintomático apuntar que el Magistrado Faundes no emitió Voto Disidente en la sentencia que declaró que la Ley 25 se ajustaba plenamente a la Constitución Política de Panamá.

Por otro lado en cuanto a la imputación hecha por la COMISIÓN contra Panamá por la supuesta "violación de los incisos a) y c) del párrafo 2 del artículo 25 de la CONVENCIÓN" por supuesta omisión cometida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, con ocasión de la emisión de la Sentencia referida a la constitucionalidad de la Ley No. 25 de 1990, -(vía la cual no se ordenó reintegro alguno de funcionarios despedidos, ni pago de salarios caídos)-, debemos manifestar lo siguiente

a.-El Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en la sentencia antes aludida, concluyo que : "TAMBIÉN ESTA CORTE, EN FALLO DE 3 DE AGOSTO DE 1990, EXPRESO QUE:" LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD SE LIMITA A DECLARAR SI UNA NORMA LEGAL ES O NO INCONSTITUCIONAL, Y LO MISMO HACE CUANDO LO QUE SE DEMANDA ES UN ACTO O RESOLUCIÓN, EL CUAL DECLARA NULO POR INCONSTITUCIONAL.....POR CONSIGUIENTE LA CORTE SUPREMA NO PUEDE EN ABSOLUTO, EN UNA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD, ORDENAR EL REINTEGRO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DESTITUIDOS , NI EL PAGO DE SUS SALARIOS CAÍDOS".

---

<sup>59</sup>Véase en este sentido que la CORTE manifestó que : "LAS INFRACCIONES A LA CONVENCIÓN NO PUEDEN SER JUZGADAS APLICANDO REGLAS QUE TENGAN EN CUENTA ELEMENTOS DE NATURALEZA SICOLÓGICA , ORIENTADOS A CALIFICAR LA CULPABILIDAD INDIVIDUAL DE SUS AUTORES ".Caso Velázquez Rodríguez .Sentencia de 29 de julio de 1988,parr-173

b.-Como se nota de la letra de lo antes transcrito, no es cierto lo dicho por la COMISIÓN en el sentido de que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá se declara incapaz de hacer cumplir, en lo que atañe a los peticionarios, la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 2) de la Ley 25, basándose en que: “las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley no tienen efecto retroactivo”<sup>60</sup> La Corte Suprema de Justicia en Pleno, en la sentencia aludida, nunca se refirió al argumento de la irretroactividad para no ordenar el reintegro de los funcionarios despedidos ni el pago de los salarios caídos.

Tal y como explicamos antes, la Corte Suprema de Justicia en Pleno de Panamá, a lo único que podía acceder en el presente caso y por imperativo de ley así lo hizo en la sentencia de inconstitucionalidad aludida, era a “declarar si una norma legal es o no inconstitucional”. La sentencia no podía reintegrar ni ordenar pago alguno. La aludida invalidación de los actos que se dictaron al amparo del párrafo del artículo 2) de la Ley 25 declarado inconstitucional, debían ejercitarla los peticionarios en un Proceso Contencioso Administrativo y no al amparo del Recurso de Inconstitucionalidad dicho. Nótese al respecto que los peticionarios, en las demandas que presentaron ante la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, nunca hicieron referencia a la inconstitucionalidad declarada, para tratar de invalidar los actos que se dictaron previamente y al amparo de la parte de la Ley 25 que fue declarada inconstitucional. Evidentemente en el presente caso, los peticionarios no hicieron uso oportuno del procedimiento adecuado,

---

<sup>60</sup> Véase en este sentido lo dicho por la COMISION en el numeral 168 de la demanda presentada contra Panamá en la CORTE .

lo que no faculta para que la COMISIÓN impute a Panamá, la violación de lo establecido en los incisos a) y c) del paragrafo 2) del artículo 25 de la CONVENCIÓN.

Sostiene asimismo la COMISIÓN, que la ley 25 atenta contra el debido proceso. Esta afirmación es infundada, pues tal como lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en Pleno de Panamá, en su sentencia sobre la Constitucionalidad de la Ley 25, solamente: "PODRÍA SOSTENERSE QUE LA LEY 25 DE 1990 ATENTARÍA CONTRA EL DEBIDO PROCESO, SI PRIVARA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DESTITUIDOS DE INTERPONER LOS RECURSOS GUBERNATIVOS Y LAS ACCIONES JURISDICCIONALES CORRESPONDIENTES, AL ACTO ADMINISTRATIVO DE DESTITUCIÓN. PERO OCURRE QUE DICHA LEY NO EXCLUYE ESOS RECURSOS, NI SIQUIERA SE LIMITA A ADMITIRLOS TÁCITAMENTE, COMO BIEN PODRÍA HABER HECHO, SINO QUE LOS RECONOCE DE MANERA EXPRESA EN SU ARTÍCULO 3 CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE:

"ART. 3. Contra la declaratoria de insubsistencia de nombramiento de un servidor público, sólo caben los recursos de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión; y el de apelación ante la autoridad superior, agotándose con esta la vía gubernativa".<sup>61</sup>

En relación con lo antes dicho, a mayor abultamiento el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, manifestó: "QUE LA LEY 25 DE 1990 ADMITE EXPRESAMENTE LOS DOS RECURSOS QUE

---

<sup>61</sup> Véase al efecto Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá de 23 de mayo de 1991, que consta en Anexo No.8

NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO HA INSTITUIDO PARA QUE SE AGOTE LA VÍA GUBERNATIVA Y EL AFECTADO PUEDA OCURRIR A LA VÍA JURISDICCIONAL, INTERPONIENDO LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN".<sup>62</sup> Así las cosas, validamente podemos afirmar, que en los procesos internos llevados a cabo en Panamá, se cumplió fielmente con las normas del debido proceso, y las consecuentes garantías jurídicas que consagra la CONVENCION y estas nunca fueron violentadas en perjuicio de los trabajadores despedidos. La Ley 25 nunca violó el derecho de los trabajadores a ser oídos por " un juez o tribunal establecido con anterioridad por la Ley", en los terminos previstos en el artículo 8 de la CONVENCION, porque les dejó abierta la posibilidad de recurrir contra el despido ante la Sala Tercera—(de lo Contencioso- Administrativo )- de la Corte Suprema de Justicia, tribunal que existe desde el año de 1956, y que por tanto estaba debidamente establecido antes de diciembre de 1990, tal y como se aprecia al tenor literal del artículo 73 del Código Judicial de Panama, que entro en vigencia en 1986 y que dice:LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA TENDRA CUATRO SALAS:LA PRIMERA DE LO CIVIL;LA SEGUNDA DE LO PENAL;LA TERCERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA CUARTA DE NEGOCIOS GENERALES".<sup>63</sup> Mas aun , la Ley 25 no solo permitió a los trabajadores despedidos acudir a un tribunal previamente constituido de acuerdo con la Constitución y la Ley , sino que también les dio acceso inmediato al mas alto tribunal de la Nación, cual es la Corte Suprema de Justicia, que de paso tiene una Sala especializada en asuntos laborales: la SALA TERCERA —( de

---

<sup>62</sup> Idem

<sup>63</sup> Vease que el citado Código Judicial consta en el Anexo No.13

lo Contencioso-Administrativo )- la cual consecuentemente es el mas alto Tribunal Laboral de la Republica de Panama, pues de comun acuerdo con lo establecido en el ultimo parrafo del numeral 3) del articulo 1064 delCodigo de Trabajo,<sup>64</sup> la Sala dicha ejerce las funciones de Tribunal de Casacion en lo laboral <sup>65</sup> -( hasta tanto no entre en funcionamiento en Panama una Corte de Casacion Laboral, lo cual no ha ocurrido todavia )- .

2.-En cuanto a la imputación hecha contra Panamá por la supuesta violación de los principios de legalidad y de irretroactividad contemplados en el artículo 9 de la CONVENCIÓN contestamos lo siguiente:

La Ley 25 no establece ninguna pena , sino que lo que hace es autorizar el despido o la declaratoria de insubsistencia de los nombramientos de los servidores públicos que participen en acciones atentatorias contra la democracia y el orden constitucional. Tal acción a todas luces constituye una sanción de tipo disciplinaria eminentemente administrativa y no una pena. La ley 25 no contempla ni regula materia penal alguna, consecuente con lo cual esta no tipifica delitos ni establece las correlativas penas. Evidentemente el único efecto jurídico que prevé es la destitución de ciertos empleados públicos y esta no es una medida penal, sino estrictamente administrativa. En este sentido es de destacar los preceptos recogidos por la doctrina imperante al

<sup>64</sup> Tengase en cuenta que el Codigo de Trabajo ha sido aportado a la Corte como Anexo No.13 a)

<sup>65</sup> Notese que el articulo citado a la letra dice:

**“MIENTRAS ENTRE EN VIGENCIA ESTA NORMA, LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA , CONOCERA DEL RECURSO DE CASACION LABORAL Y DE CUALESQUIERA OTRO ASUNTO Q’UE EN ESTE CODIGO SE ATRIBUYA A LA CORTE DE CASACION LABORAL “**

respecto. Nótese en este contexto que: "SERRA ROJAS al tratar el poder disciplinario afirma lo siguiente:" NO DEBE DE CONFUNDIRSE EL PODER DISCIPLINARIO CON EL DERECHO PENAL, AUNQUE LOS DOS TENGAN COMO CARÁCTER EL DE SER PROCEDIMIENTOS DE REPRESIÓN PARA FINES SOCIALES. EL DERECHO PENAL SE APLICA A TODOS . EL PODER DISCIPLINARIO SOLO A LOS FUNCIONARIOS O EMPLEADOS EN EL EJERCICIO DE SU CARGO. LAS SANCIONES DEL PRIMERO SON MÁS GRAVES QUE LAS DEL SEGUNDO. LAS SANCIONES PENALES DEBEN DE ESTAR PRECEDIDAS DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, EN CAMBIO EL PODER DISCIPLINARIO IMPLICA PROCEDIMIENTOS MÁS ATENUADOS, CON UNA ESTIMACIÓN DISCRECIONAL."<sup>66</sup> A mayor abultamiento el celebre administrativista SAYAGUEZ LASO, citado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en su Sentencia del día 23 de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, referida al Recurso de Inconstitucionalidad planteado por los peticionarios contra la Ley 25; identifica las siguientes distinciones entre la sanción disciplinaria y la penal: "a) En derecho penal rige el principio "nulla poena sine lege" ; en cambio, la potestad disciplinaria es de principio y no requiere la previa determinación de los hechos punibles, ni las sanciones aplicables. b) La acción penal se impone mediante acto jurisdiccional, que hace cosa juzgada; la sanción disciplinaria es siempre un acto administrativo. c) La aplicación de la sanción penal es imperativa luego de constatado el hecho punible; en cambio, la administración posee cierta discrecionalidad para imponer sanciones".<sup>67</sup> En consecuencia debemos de reiterar que la única

---

<sup>66</sup> Véase a Serra Rojas Andrés ."Derecho Administrativo ,5ta ,ed., 1972, México, Tomo I , pag 472-473, citado por la CORTE Suprema de Justicia,Pleno de Panamá, en Sentencia del 23 de mayo de mil novecientos noventa y uno , pag 89

<sup>67</sup> Idem ,pag, 90

sanción contemplada por la Ley 25 es de orden disciplinario, de carácter administrativo y no penal, consecuente con lo cual y en relación con ella, no es posible sostener que se apliquen al contenido de esta ley y a las acciones que de ella se deriven, las garantías penales contempladas tanto en el artículo 9 de la CONVENCIÓN, como en lo establecido en los artículos 31 de la Constitución Política y el 19 del Código Penal panameños. Esto en la medida en que esta ley no establece ninguna figura penal y no se estaba condenando en aplicación de ella, a ningún trabajador.

Refiriéndonos ahora a la supuesta violación del principio de irretroactividad que contempla el artículo 9 de la CONVENCIÓN, cabe ahora referirnos a la retroactividad que la Ley 25 contempla. Nótese en este sentido que la retroactividad que la misma establece tiene su fundamento constitucional en lo estipulado en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá, el que a la letra dispone:

**"Artículo 43: Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la ley favorece al reo, tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiere sentencia ejecutoria."** <sup>68</sup>

Habiéndose reconocido que la Ley 25 no tipificaba ninguna figura penal, ni estableció sanción penal de ninguna clase, la retroactividad que la misma estipula en razón de ser esta "Ley de interés público", tiene su fundamento y base jurídica en el artículo 43 constitucional dicho, el que contempla en su primera parte una regla general "la irretroactividad de las leyes" y en la segunda

---

<sup>68</sup> El subrayado es nuestro.

señala una limitación, "la referencia a leyes de orden publico o de interés social " como instrumento de permisión de la retroactividad de este tipo especial de leyes, cuando estas así lo establezcan. Bajo estos postulados es que cobro vigencia la Ley 25.

Además tal y como ya se vio, las garantías penales que contempla el artículo 9 de la CONVENCIÓN son de aplicación obligatoria cuando estamos en presencia de hechos delictivos y la aplicación de figuras penales para sancionar los mismos. Por cuanto la ley no establece ninguna figura penal, ni conlleva sanciones de este tipo, no se puede afirmar que la Ley 25 violente el principio de irretroactividad que en materia penal tipifican el artículo 9 mencionado y el 43 de la Constitución Política .

**3.- En cuanto a la supuesta violación del Derecho de libertad de asociación contemplado en el artículo 16 de la CONVENCIÓN debemos de manifestar lo siguiente:**

3a.- Tal y cual se desprende de la sustancia de lo tipificado en el artículo 16 de la CONVENCIÓN ,cuya violación se le imputa a Panamá, "...el contenido del artículo 16(1) toca a la vez con un derecho y con una libertad, es decir con el derecho a formar asociaciones que no puede ser restringido , sino en los eventos y para los propósitos contemplados en los artículos 16(2) y 16(3)..."<sup>69</sup> En este contexto vemos que los limites que se establecen al uso y disfrute de este derecho , son los mismos que se establecen para otros derechos:orden publico, interés de la seguridad nacional, moral publica o los derechos de los demás.

---

<sup>69</sup>Véase Opinión Consultiva OC-5/85 denominada "La colegiación obligatoria de periodistas".Opinion separada del Juez Nieto Navia ,parr.4

3b.- Ha sido plenamente reconocido por la COMISION : " QUE EL TEXTO DE LA LEY 25 NO PROHIBE O COARTA EXPRESAMENTE EL DERECHO DE ASOCIACION ."<sup>70</sup> A nuestro criterio esto se da en el tanto, la autorización para declarar insubsistentes los nombramientos de los funcionarios públicos que hayan sido identificados como participantes en acciones atentatorias contra la democracia o el orden constitucional, contenida en los artículos 1 y 2 de la ley acusada, no desconoce en modo alguno los derechos de asociación o sindicalización, reconocidos en el artículo 16 de la CONVENCION. Esto por cuanto, dicha medida es aplicable únicamente a los individuos y no a las organizaciones colectivas de trabajadores. Las sanciones administrativas que impone la Ley 25, no las impone a quienes ejercitaron legítimamente el Derecho de Asociación contemplado en la CONVENCION. Antes bien, las impone a quienes participen en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la democracia y el orden constitucional.

4.- En cuanto a la supuesta violación del Derecho de Reunión tipificado en el artículo 15 de la CONVENCION decimos lo siguiente:

La ley 25 no establece ninguna restricción al Derecho de Reunion. La literalidad de lo establecido en ella, claramente evidencia lo antes dicho, en el sentido que en ninguno de los artículos de la misma menciona nada referido a este derecho. La Comisión misma ha reconocido este punto y literalmente en el párrafo 184 de su demanda expresamente cita: "SE VUELVE A

---

<sup>70</sup> Véase al respecto párrafos 175 y 179 de la Denuncia presentada por la COMISION contra Panamá ante la CORTE

INSISTIR, SI BIEN LA LEY 25 NO PROHIBIO LAS REUNIONES...". Por otro lado, al amparo de lo establecido en el artículo 15 de la CONVENCION, el ejercicio del Derecho de Reunión, puede sujetarse a restricciones previstas por la ley, las que tomaron efecto en salvaguarda del interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o otros intereses que esta conlleva. La norma citada coincide en las restricciones que establece, con lo estipulado en los artículos 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 38 de la Constitución Política de Panama. Es por esto que reiteramos que la Ley 25 no violenta el Derecho de Reunión dicho. De todas maneras, en el caso dado de que se mantuviera el criterio expresado por la COMISION, de que la sanción que la Ley 25 establece en salvaguarda del orden publico e interés nacional, violenta el Derecho de Reunión, debemos de manifestar que el artículo 15 de la CONVENCION en directa correlación con los artículos 27, 30 y 32 de la misma, permiten establecer restricciones al Derecho de Reunión, en caso de la existencia de situaciones que amenacen la independencia y seguridad del Estado u otro peligro publico.<sup>71</sup> Las normas dichas coinciden en que esas limitaciones deben darse por Ley. Por esto la Ley 25 establece sanciones administrativas cuando se violenta el orden publico, el bien común, la independencia y seguridad de los estados y nunca podríamos decir que estas sanciones administrativas sean violatorias del derecho de reunión contemplado por la CONVENCION.

**5. En cuanto a la supuesta violación del artículo 1.1 de la CONVENCION concluimos lo siguiente:**

El artículo 1(1) consagra dos obligaciones : a) Reconocer y

<sup>71</sup> **Vease al efecto la situación de emergencia y peligro que vivia Panama en diciembre de 1990, cuyos detalles constan en Anexo No.15**

respetar los derechos y libertades reconocidos en la CONVENCIÓN . b) Garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sin ninguna limitación ni restricción. Se trata de un aplicación del principio "Pacta Sunt Servanda", donde las normas a respetar son los derechos de los ciudadanos y en nuestro caso, como ya ampliamente hemos demostrado, el gobierno de Panamá hizo todo lo posible para garantizar y respetar esos derechos, razón por la cual la imputabilidad por la violación de esta norma no existe, maxime que no se probado la abierta violación de las normas de la CONVENCIÓN.

6.- Relacionado con la supuesta violación del Derecho a indemnización exponemos:

6a.-El derecho a indemnizar al cual se refiere la COMISION en su demanda como violado por Panama es el establecido en el artículo 10 de la CONVENCIÓN.<sup>72</sup> Este coincide con el artículo 14(6) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En ambos casos se trata de una aplicación de la responsabilidad civil extra-contractual directa del Estado por fallas en la administración de justicia, que consecuentemente crean responsabilidad internacional para el Estado mismo.

6b.-Este principio tutelado en la CONVENCIÓN, toma vigencia si los jueces causan perjuicio material y moral con sus actuaciones judiciales, por lo cual el ciudadano debe de ser indemnizado. En ese contexto tenemos que subrayar que el artículo 10 de la CONVENCIÓN al cual hace referencia la COMISION, concluye

<sup>72</sup> Notese que la COMISION en el numeral primero de su demanda expresamente le pide a la CORTE declarar que Panama: "HA VIOLADO ....LOS ARTICULOS .....10, DERECHO A INDEMNIZACION ..."

que la persona tiene derecho a ser indemnizada en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial. En el presente caso y tal como ya hemos probado a lo largo de nuestro memorial, no existe error judicial imputable a Panamá; razón por la cual a nuestro criterio Panamá no está obligada a indemnizar a ninguno de los trabajadores peticionarios .

6c.- Por otro lado es importante hacer del conocimiento de esta CORTE que aunque Panamá no tenía, ni tiene ningún deber de indemnizar, como un acto de buena fe y voluntad ha reintegrado en parte y consecuentemente indemnizado, un importante número de los trabajadores despedidos durante el año en 1990. Ese comportamiento no ha sido la consecuencia de una sentencia o de una orden judicial; sino que más bien ha sido un acto y comportamiento responsable de un gobierno democrático, que superado el momento de la emergencia que en diciembre de 1990 amenazaba la independencia y seguridad de la República de Panamá, se ha preocupado de las personas despedidas; independientemente de que estas, hayan querido violentar en 1990 el bien común y el orden público.

6d.-Es necesario subrayar que de los doscientos setenta trabajadores despedidos en aplicación de la Ley 25, ciento cuarenta y tres fueron nombrados nuevamente, algunos con los salarios anteriores y hasta con las mismas posiciones.

6e.-Así por ejemplo los cincuenta y ocho trabajadores -(58) despedidos de INTEL en aplicación de la Ley 25,-( y antes de la transformación de INTEL en empresa privada)- fueron recontratados entre los meses de setiembre y diciembre de 1994-( Véase al efecto recuadro de las recontrataciones y fotocopias de

acciones de personal en donde constan estas y que aparecen en el Anexo No.14)-

6f.-De los ciento treinta y siete trabajadores que fueron despedidos en el Instituto de Recursos Hidraulicos y Electrificación -(IRHE)- cuarenta y cinco fueron nombrados nuevamente y se encuentran laborando en esa institución.-(Véase recuadro de despidos que consta en el Anexo No.14)-

6g.-En relación con los demás trabajadores despedidos, un porcentaje de estos fue contratado nuevamente y retorno a sus antiguas labores. Asi podemos ver que la Autoridad Portuaria Nacional de los 21 empleados que despido, volvio a nombrar a dieciseis. Debemos de resaltar que luego de otorgarse a la empresa privada britanica, Panama Ports Company la concesion para operar los puertos de Cristobal y Balboa, a los trabajadores recontratados se les pago una generosa indemnizacion, por razon de la terminacion de la relacion de trabajo y tomando en cuenta su antiguedad original; razon por la cual con respecto a estos trabajadores la situacion de su reclamo ha quedado definitivamente resuelta. El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacional -(IDAAN)- de los treinta y dos empleados que despido volvio a contratar a ocho de ellos. El Ministerio de Obras Publica -(MOP)- volvio a contratar a ocho de los diez empleados que despido. El Ministerio de Educacion volvio a contratar al unico empleado que despido y asi lo reconocieron los peticionarios en documento que esta en anexo N0.24. Cemento Bayano volvio a contratar a tres de los ocho empleados que despido. Finalmente el Instituto de los Recursos Naturales Renovables -(IRENARE)- volvio a contratar a los cuatro empleados que despido. -(Vease recuadro y fotocopias de acciones de personal de los trabajadores recontratados que aparecen en Anexo No.14)-. En relacion al supuesto irregular despido de la trabajadora Dirie Lauchu cabe mencionar que no es

cierto que la misma fuera destituida cuando gozaba de licencia de maternidad. Lo cierto es que tal y como se comprueba de copias de certificaciones y documentos que constan en el Anexo 16 de las pruebas presentadas por la COMISION y que constan en el Anexo 14 de las pruebas de Panama, al momento de su despido la trabajadora mencionada no gozaba de licencia de embarazo.

Finalmente, en relación con este punto debemos de resaltar que la República de Panamá, en diversas ocasiones tanto en Panama, como en la sede de la COMISION en Washington D.C., en un acto de buena fe se reunió con los representantes de los trabajadores, tratando de conciliar con ellos y buscando una formula que pudiera satisfacer algunas de sus demandas; todo esto a pesar de que no estaba obligada a ello, por cuanto los despidos sucedidos, tal y como ya demostramos se hicieron en correcta aplicación de la Ley interna y las normas de la CONVENCION.

7.-En relación con la solicitud de derogatoria o modificación de la Ley 25 y del artículo 43 constitucional, por su supuesta contrariedad con las normas de la Constitución, respondemos lo siguiente:

a.- La Ley 25 tuvo un efecto transitorio hasta el día 31 de diciembre de 1991, fecha a partir de la cual, en aplicación de lo establecido en su artículo 7, dejó de tener vigencia, con lo cual una de la imputaciones de la demanda -(la establecida en el numeral 2.)- dejó de tener sentido y actualidad, por cuanto no se puede modificar ni derogar una ley ya inexistente.

b.- Referente a la retroactividad del artículo 43 de la Constitución Política y la supuesta incompatibilidad de este con el artículo 2 de la

CONVENCION respondemos así:

b1.-Como hemos probado a lo largo de este memorial de contestación de demanda, la garantía penal que impide la retroactividad de la Ley en contra del condenado y que contempla el artículo 9 de la CONVENCION, toma vigencia protectora, en el caso dado en que en una causa penal se aplique la retroactividad de la ley penal en contra del condenado para perjudicarlo , o a favor del delincuente para imponerle una pena mas leve. Notese al respecto que el artículo 43 de la Constitución Política, expresamente respeta el principio de irretroactividad, estableciendo que: "EN MATERIA CRIMINAL LA LEY FAVORABLE AL REO TIENE SIEMPRE PREFERENCIA Y RETROACTIVIDAD, AUN CUANDO HUBIESE SENTENCIA EJECUTORIADA". Por esta razón, bien podemos afirmar que en cuanto a sanciones penales, el artículo 43 constitucional comulga plenamente con el artículo 9 de la CONVENCION y por lo tanto no consideramos que exista incompatibilidad alguna entre ambas normas que pueda fomentar la modificación o derogatoria del artículo 43 dicho. Finalmente, tal y como ya hemos probado en este memorial de defensa, no puede afirmarse que la aplicación del artículo 43 de la Constitución Política, haya restringido en contra de los peticionarios, los derechos procesales protegidos en su favor por la CONVENCION. Es por esta razón, que respetuosamente consideramos que la CORTE debería de rechazar las modificaciones y derogatorias pedidas, en relacion con el artículo 43 de la Constitucion Política de Panama ya que proceder al análisis en abstracto de las normas dichas, pareciera estar fuera de las funciones de la CORTE, y seria mas bien objeto de una opinión consultiva y no de un caso contencioso como el presente.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Véase en relación Caso Genie Lacayo. Sentencia de 29 de enero de 1997, paragrafos 82,83 y 91

8.- En cuanto a la responsabilidad de Panamá por el supuesto incumplimiento contenidas en el Informe 37/ 97 y la supuesta violación de los artículos 33 y 50.2 de la CONVENCIÓN, en relación con la norma del "Pacta Sunt Servanda" manifestamos lo siguiente.

La República de Panamá no incurrió en responsabilidad internacional al incumplir las recomendaciones de la COMISIÓN formuladas en su informe 37/97, por cuanto, como la CORTE misma ha dicho :"

**A JUICIO DE LA CORTE EL TÉRMINO "RECOMENDACIONES" USADO POR LA CONVENCIÓN AMERICANA DEBE DE SER INTERPRETADO CONFORME A SU SENTIDO CORRIENTE DE ACUERDO CON LA REGLA GENERAL DE INTERPRETACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 31.1 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS Y POR ELLÓ, NO TIENE EL CARÁCTER DE UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL OBLIGATORIA CUYO INCUMPLIMIENTO GENERARÍA LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO....EN CONSECUENCIA, EL ESTADO NO INCURRE EN RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR INCUMPLIR CON UNA RECOMENDACIÓN NO OBLIGATORIA".<sup>74</sup> Así las cosas y en aplicación de tal precepto jurisprudencial, Panamá considera que el no cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe 37/97, no constituye una violación de los artículos 33 y 50.2 de la CONVENCIÓN en base a la norma PACTA SUNT SERVANDA , en la medida en que tal y como lo dicho la CORTE, esta no tiene carácter de decisión jurisdiccional obligatoria.**

---

<sup>74</sup> Idem, par. 93

**VII.-LA SITUACION DE LOS TRABAJADORES DESPEDIDOS DEL INTEL YA FUE RESUELTA Y SE HA PRODUCIDO SUSTRACCION DE MATERIA.**

La situación de los trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones -(INTEL)- despedidos en aplicación de la Ley 25 ya ha quedado definitivamente resuelta, por lo cual se ha producido sustracción de materia en lo que a ellos concierne.

Los 58 trabajadores de esa institución estatal afectados por los despidos en cuestión fueron recontratados y volvieron a laborar en esa empresa, al asumir en septiembre de 1994 el nuevo gobierno encabezado por el Presidente Ernesto Pérez Balladares. Mediante Ley 5 de 9 de febrero de 1995 aprobada por la Asamblea Legislativa, se reestructuró el INTEL, convirtiéndola en una sociedad anónima, cuyo capital accionario quedó controlada totalmente por el Estado Panameño. Esa ley estableció que el Estado podría vender a un operador particular el 49% de dichas acciones, con derecho pleno de administración y dirección de la empresa.

En su artículo 26, la aludida Ley 5 de 1995 dispuso que, una vez efectuada la venta de ese bloque de acciones al operador particular, todos los trabajadores del INTEL (incluidos los recontratados) podrían escoger entre: (a) la opción de mantener su antigüedad y continuar acumulado sus prestaciones laborales; o (b) la opción de solicitar la liquidación de sus prestaciones laborales en efectivo, incluyendo la indemnización por despido, con la garantía de un nuevo contrato por tiempo indefinido, en las mismas condiciones que tuviesen al momento de la liquidación. Pues bien, al producirse el 29 de mayo de 1997 la venta por parte del Estado Panameño del bloque de acciones de INTEL, S. A. a la compañía

inglesa Cable & Wireless Plc, que había ganado la licitación correspondiente, la enorme mayoría de los aproximadamente 3,600 trabajadores de esa empresa escogió pedir que se liquidaran sus prestaciones y se les pagara la indemnización por despido, presentaron renuncia a sus respectivos puestos y acto seguido fueron contratados nuevamente en las mismas posiciones, con los mismos salarios y con las mismas condiciones de trabajo.

Entre los trabajadores que escogieron la opción de liquidar sus prestaciones y la indemnización por despido se encontraban los 58 trabajadores despedidos en aplicación de la Ley 25 y recontratados entre septiembre y diciembre de 1994. **TODOS ELLOS FUERON LIQUIDADOS PAGÁNDOSELES LA INDEMNIZACION COMPUTANDO SU ANTIGUEDAD O TIEMPO DE SERVICIO NO A PARTIR DE LA FECHA DE RECONTRATACION, SINO A PARTIR DE LA FECHA DE SU INGRESO ORIGINAL AL INTEL.** Es claro, entonces, que al habersele pagado a estos 58 trabajadores una indemnización por despido teniendo en cuenta todo su tiempo de servicio, ello resuelve cualquier reclamo que ellos pudieran tener contra el Instituto Nacional de Telecomunicaciones o contra el Estado Panameño, y se configura sustracción de materia.<sup>75</sup>

Es pertinente también anotar que en los próximos meses debe de culminar la privatización de las operaciones del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación –(IRHE)–, ya que esta entidad autónoma del Estado Panameño ha sido convertida en ocho empresas, y que el Gobierno Panameño ha puesto a la venta, mediante el procedimiento de licitación pública, un bloque de acciones de las cuatro empresas de generación eléctrica y las tres empresas de distribución eléctrica, reservándose únicamente el control absoluto de la empresa de transmisión.

---

<sup>75</sup> Véase que trabajadores de INTEL y Autoridad Portuaria, manifiestan que se les dio pago reconociendo antigüedad laboral, en documento de fecha 9 de julio de 1997 y que consta en Anexo No.24

Los trabajadores del IRHE, que han pasado a formar parte de las ocho empresas en cuestion tendran tambien, al igual que los trabajadores del INTEL, la opcion de escoger entre mantener su antiguedad y continuar acumulando sus prestaciones laborales, o bien solicitar la terminacion de la relacion de trabajo, a efectos de que se le liquiden sus prestaciones laborales, incluyendo la indemnizacion prevista en la Ley por despido, y obtener un nuevo contrato de trabajo en el mismo puesto, con el mismo salario y las mismas condiciones laborales, tal como se prevé en el articulo 170 de la Ley No.6 de 3 de febrero de 1997. Los trabajadores del IRHE despedidos en aplicacion de la Ley 25 y recontratados posteriormente podran ejercer las opciones anteriores.

### VIII.- LA INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL IMPUTABLE A PANAMA POR LOS HECHOS DEMANDADOS POR LA COMISION.

Tal y como reconoció esta CORTE, en su sentencia sobre el fondo, en el caso 10.274 denominado: "Caso Gangaran Panday"; en materia de responsabilidad internacional de los estados, por violación de las normas de la CONVENCION: "EN DEFINITIVA DE LO QUE SE TRATA, ES DE DETERMINAR SI LA VIOLACION A LOS DERECHOS HUMANOS RESULTA DE LA INOBSERVANCIA POR PARTE DE UN ESTADO DE SUS DEBERES DE RESPETAR Y GARANTIZAR DICHOS DEBERES QUE LE IMPONE EL ARTICULO 1.1 DE LA CONVENCION".<sup>75</sup>

Evidentemente, el precepto jurisprudencial antes citado, parte de

<sup>75</sup> Caso Gangaram Panday. Sentencia de 21 de enero de 1994, parr.62

la premisa de que es un principio de derecho internacional, que todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado, da lugar a la responsabilidad internacional por su comisión. Así las cosas, es plenamente reconocido que la responsabilidad internacional se origina, cuando un Estado titular de derechos y deberes establecidos por el orden jurídico internacional, ha incumplido una norma de derecho internacional y puede consecuentemente serle imputado ese incumplimiento. En este contexto, es por todos aceptado, que el derecho internacional contemporáneo reconoce como elementos esenciales para el establecimiento de la responsabilidad internacional de los estados, los siguientes parámetros:<sup>76</sup>

1.- La existencia de un acto u omisión que viole una obligación establecida por una norma de derecho internacional vigente en el estado responsable del acto u omisión.

2.- El acto ilícito debe de ser imputado al Estado como persona jurídica.

3.- Con la comisión del acto ilícito, debe haberse producido un perjuicio o un daño.

Consecuente con los principios antes enunciados, es bien reconocido que la responsabilidad internacional de los estados puede configurarse por los actos u omisiones de cualquiera de sus órganos cualesquiera que sean las funciones que desempeña.<sup>77</sup> En el presente caso se pretende imputar responsabilidad internacional

---

<sup>76</sup> Véase al efecto "O.N.U. Informe de la Comisión de Derecho Internacional". Suplemento NO. 10 (A/51/10 pag.135, 1996

<sup>77</sup> En relación véase : Jiménez de Arechaga Eduardo "El Derecho Internacional Contemporáneo". Tecnos, Madrid, 1984, pag .316

a Panamá, por actos cometidos, tanto por el Poder Ejecutivo, como por el Poder Judicial. En este contexto, y a fin de analizar la responsabilidad internacional de Panamá por los actos que se le imputan, es necesario manifestar lo siguiente:

1.- En cuanto al Poder Judicial, la doctrina y la jurisprudencia internacionales han reconocido que: "la responsabilidad del estado por los actos de una autoridad judicial puede surgir en tres tipos diferentes de decisiones judiciales. La primera, es una sentencia de un tribunal interno, que sea manifiestamente incompatible con una regla de derecho internacional. La segunda, es el caso conocido tradicionalmente como denegación de justicia. La tercera, se produce cuando en ciertos casos excepcionales y bajo circunstancias claramente definidas, un estado es responsable por una decisión judicial contraria al derecho interno.<sup>78</sup>

2.-En el caso que nos atañe, la COMISIÓN imputa responsabilidad internacional a la República de Panamá por la puesta en vigencia, interpretación y aplicación de la Ley 25 de diciembre de 1990, por parte de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Panamá. Al respecto inicialmente cabe mencionar que tal y como ya hemos demostrado en este memorial; ningún tribunal interno de la República de Panamá, incluidos tanto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha emitido ninguna sentencia que sea manifiestamente incompatible con las reglas de derecho internacional establecidas en la CONVENCION. Por otro lado, también ha sido claramente demostrado a través de nuestra defensa, que Panamá no ha incurrido en denegación de justicia en el examen que de la Ley 25 han hecho nuestras autoridades

---

<sup>78</sup> Idem, pag 190

judiciales. <sup>80</sup> También ha sido comprobado que los tribunales de justicia de Panamá, no han emitido ninguna decisión judicial contraria al derecho interno que pueda ser motivo de imputación de responsabilidad internacional. Antes bien, las sentencias emitidas tanto por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como por la Sala Contencioso Administrativa, fueron emitidas en estricta aplicación del derecho interno y consecuentemente en ningún momento se produjo daño imputable a Panamá.

3.- En cuanto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tal y como ya demostramos la creación y ejecución de la Ley 25 estaba en consonancia plena con lo establecido en los artículos: 27, 30 y 32 de la CONVENCIÓN, ante las circunstancias y estado de emergencia y serio peligro para la democracia que vivía la República de Panamá en diciembre de 1990.

4.- En conclusión no se puede imputar responsabilidad internacional alguna a Panamá, sencillamente porque no se ha producido violación alguna de las normas de la CONVENCIÓN aquí analizadas.

## IX.- LAS PRUEBAS QUE PRESENTA EN SU DESCARGO LA REPUBLICA DE PANAMA.

### 1.- Documental:

a.- Video filmes que recogen y son prueba de la situación de

---

<sup>80</sup> Véase al efecto fotocopia de "Certificación" de la Secretaria de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 20 de mayo de 1992 en la cual se certifica que en ese momento existían 107 demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción interpuestas contra actos administrativos dictados por el Director General del IRHE, basados en la Ley 25 de 1990 y que constan en el Anexo No.14..

emergencia e inseguridad que vivía Panamá durante el mes de diciembre de 1990 como consecuencia del golpe de estado promovido por el Coronel Herrera Hassan. Estos constan en Anexo 15. Asimismo se adjunta conjunto de fotografías complementarias de los video filmes y que constan en el Anexo No.16

b.-Despachos de la prensa nacional de Panamá y de la prensa internacional, en donde se manifiesta como publica y notoria la intención de derrocar al Gobierno de Panamá que tenían tanto los militares como los dirigentes del movimiento huelguístico de diciembre de 1990. Todo consta en Anexo No.2

Respecto de los dos elementos antes citados, recuérdese que tal y cual han reconocido tanto esta CORTE como la CORTE Internacional de Justicia de la Haya las informaciones de prensa y otros medios diversos de información, deben de ser considerados como la manifestación de hechos públicos y notorios, que como tales no requieren en si mismos de prueba.<sup>81</sup> Así las cosas, cabe destacar que los elementos probatorios que en este sentido aporta Panamá tienden a demostrar que la Ley 25 de diciembre de 1990 fue dictada por razones de interés general y tenía como fin el salvaguardar los principios de orden público, bien común y seguridad del estado que estaban amenazados por la situación de emergencia que vivía Panamá en diciembre de 1990. Los mismos corresponden a una serie de informes de prensa, tanto de diciembre de 1989 como del mes de diciembre de 1990. Todos constan en el Anexo No.2

---

<sup>81</sup> Véase en este sentido "Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua". The Hague International Court of Justice , Judgement of 27 June 1986, parr.63 y 64.En igual sentido vease Caso Velázquez Rodríguez .Sentencia de 29 de julio de 1988, parr.146

c.- Recurso de Inconstitucionalidad presentado ante el Pleno de la CORTE Suprema de Justicia de Panamá, solicitando se declare la Inconstitucionalidad de la Ley 25 de diciembre de 1990 y Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia rechazando la inconstitucionalidad solicitada; todo esto consta en el Anexo No.9

d.- Advertencia de Inconstitucionalidad de la Ley No. 25 interpuesto ante la Sala Tercera de lo Contencioso- Administrativo de la CORTE Suprema de Justicia, y que consta en Anexo No.9

e.- Demanda Contencioso Administrativa de plena jurisdicción presentada ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panama, contra la Ley 25 de 1990 y Sentencia de la Sala Tercera rechazando la demanda Contencioso-Administrativa interpuesta por los trabajadores despedidos. Lo anterior consta en Anexo No.9

Todas las sentencias antes mencionadas son prueba y evidencian el cumplimiento de las garantías judiciales y normas del debido proceso contempladas en los artículos 8 y 25 de la CONVENCIÓN.

f.- Fotocopias de dos certificaciones de la Secretaria de la Sala Tercera de la CORTE Suprema de Justicia de fechas 20 de mayo de 1992 en las que se certifica que en esa fecha se cursaban ahí 141 demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción interpuestas contra actos administrativos dictados por los directores generales del IRHE y del INTEL, por supuestas violaciones de la Ley 25 de diciembre de 1990. La prueba citada, tiene como fin demostrar que los peticionarios utilizaron todos los recursos legales permitidos por la ley, que nunca se les negó el acceso a los

recursos dichos, que el hecho de que estos recursos no fueran sentenciados en su favor, no indica que estos fueran manifiestamente ineficaces;maxime tomando en cuenta la buena voluntad que en cuanto a la protección de los derechos humanos había mostrado desde su instauración el Gobierno del Presidente Endara, tal y como ya demostramos al inicio de este memorial.Toda esta prueba consta en el anexo No.14

g.-Copia del Acto Legislativo No. 2 de 23 de agosto de 1994, expedido por la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, por la cual se reforma la Constitución Nacional. El mismo consta en Anexo No.18

h.- Copia de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, la cual consta en Anexo No.17

i.- Copia de la Sentencia de 30 de abril de 1998, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá y que consta en Anexo No.19.

j.- Ejemplar de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 y que corresponde al Anexo No. 20.

k.- Ejemplar del Código Judicial de la República de Panamá de 1987, en cuyo apéndice se encuentra la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946, que establece la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y los recursos que en esta vía caben contra los actos administrativos.Esto corrersponde al Anexo No.13

l.- Ejemplar del Código Penal de la República de Panamá de 1982 y que corresponde al Anexo No.21

m.- Ejemplar del Código de Trabajo de la República de Panamá de 1972 y que corresponde al Anexo No.22

n.- Copia de la Ley No. 5 de 9 de febrero de 1995, " Por la cual se reestructura el Instituto Nacional de Telecomunicaciones -( INTEL)- y que corresponde al Anexo No.23

ñ.- Copia de reportaje aparecido en la Revista Momento del mes de mayo de 1992 en donde consta entrevista hecha al Fiscal Primero Superior de David ,Chiriqui, Panama, Lic. Emilio de Leon sobre los acontecimientos ocurridos los dias 4 y 5 de diciembre en Panama y que consta en Anexo No.24.

o.- Fotocopia de Actas de debates ocurridos en la Asamblea Legislativa , durante la discusio del Proyecto de Ley referido a la Ley 25 . Los mismos constan en el Anexo No.7

p.- Informacion remitida por los trabajadores despedidos a la COMISION de fecha 9 de julio de 1997 en donde ellos mismos reconocen que a los trabajadores del antiguo INTEL y a los trabajadores reintegrados de la Autoridad Portuaria Nacional , se les reconocio su antiguedad laboral en los pagos indemnizatorios que recibieron, luego de que se privatizaron las funciones que desempeñaba la Autoridad Portuaria en los puertos de Balboa y San Cristobal .

## 2.- Testimonial:

La deposición testimonial que brindaran una serie de ex-funcionarios publicos del mas alto rango de la nacion en aquel

entonces y que depondran su testimonio en respaldo de los argumentos presentados por Panamá, y relacionados con: a) La situación de extrema emergencia que vivió Panamá en el mes de diciembre de 1990, y que puso en peligro la democracia y la existencia del estado mismo, b) Los elementos de juicio existentes en torno a la Ley 25 de 1990 y que corresponden a la evidencia justificante de su emision y del despido de los 270 trabajadores, c) También en torno los recursos de la jurisdicción interna utilizados por los peticionarios en Panamá y el respeto a las garantías procesales y normas del debido proceso que se dieron en estos.

Ex- funcionarios publicos:

- a.-Ex-Presidente de la Republica, Lic. Guillermo Endara .
- b.-Ex- Primer Vicepresidentes de la República, y Presidente de la Internacional Demócrata Cristiana, Dr. Ricardo Arias Calderón
- c.- Ex- Vicepresidente de la República, señor Guillermo Ford.
- d.- Ex- Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, Dr. Carlos Lucas López.
- e.-Ex- Director General de la Policía Nacional de Panamá, Dr. Ebrahim Asvat.
- f.-Ex- Director del IRHE, señor Jorge de la Guardia.
- g.- Director Administrativo del IRHE , Señor Jorge Ruiz
- h.-Lic. Marta de Bermudez: Ex-Directora Jurídica y Ex- Secretaria de la Junta Directiva de INTEL.

C.-Prueba de Expertos:

La deposición testimonial que brindaran en carácter de expertos y en apoyo de los argumentos aquí expresados los señores:

- 1.-Ex- Director del IRHE y asesor político en la República de Panama: señor José Isabel Blandón, quien en su carácter de

experto en materia política nos ilustrara sobre la situación política imperante en Panamá en aquel entonces .

2.-Abogado experto en Derecho Constitucional y Parlamentario:Dr. Fernando Zamora C. quien nos expondrá en relación con las normas del derecho procesal constitucional que giran en torno a la materia a analizar en los recursos de inconstitucionalidad en general y en particular en el recurso de inconstitucionalidad planteado por los peticionarios.

3.- Abogada experta en Derecho Laboral panameño y Ex-Viceministra de Trabajo y Bienestar Social, Dra. Maruja Bravo Dutary, quien nos expondrá sobre la legislación de trabajo vigente en Panamá aplicable a los funcionarios publicos.

#### d.- Prueba de informes.

1.- Pedimos a la Corte se sirva oficiar a la transnacional empresa privada CABLE & WIRELESS PANAMA, S. A. (antiguo INTEL, S. A.) para que se certifique si a los 58 trabajadores que fueron despedidos del Instituto Nacional de Telecomunicaciones en aplicación de la Ley 25 de 1990 y recontratados entre septiembre y diciembre de 1994 se les liquidó en el año 1997, tras la privatización de esa empresa, sus prestaciones laborales y la indemnización por despido, y en caso afirmativo, si esa indemnización fue calculada conforme a su tiempo de servicios o antigüedad original, o tomando sólo el tiempo de servicios contado a partir de sus respectivas recontrataciones.

2.- Pedimos a la honorable CORTE se sirva requerir a la empresa privada PANAMA PORTS COMPANY, S.A. para que informe si alguno de los trabajadores de los puertos de Cristobal y

Balboa, que fueron despedidos por la Autoridad Portuaria Nacional en aplicacion de la Ley 25 de 1990 y recontratados posteriormente, se les pago una indemnizacion por razon de la terminacion de sus relaciones de trabajo al otorgarse la concesion para operar dichos puertos a esa empresa privada, y en caso afirmativo, si dicha indemnizacion fue calculada tomando en cuenta la fecha inicial de su entrada a la Autoridad Portuaria Nacional o la fecha de la recontratacion.

### X.-OBJECCION CONTRA LOS TESTIGOS DE LA COMISION:

En aplicaci3n de estipulado en el articulo 48 del Reglamento de la CORTE la Rep3blica de Panam3 objeta todos los testigos ofrecidos por la COMISION, por cuanto al no indicar la COMISION en su escrito de demanda, los hechos sobre los cuales versa la prueba testimonial ofrecida, y lo que se pretende probar con la testimonial ofrecida, INCUMPLE esta con lo estipulado en el articulo 33 inciso 1) del REGLAMENTO DE LA CORTE, creando una situaci3n de indefensi3n para Panama. Esto en la medida en que, al no tener Panama conocimiento detallado de las pruebas testimoniales de la COMISION y lo que estas pretenden demostrar, no podemos preparar adecuadamente nuestra defensa, violentandose consecuentemente en nuestro perjuicio, el principio de garantias judiciales que contempla la legislacion internacional en general.

Por todo lo anterior, y por el serio perjuicio que se nos esta causando, respetuosamente solicitamos a la CORTE, realizar a la mayor brevedad posible, una audiencia previa para analizar la

objecion que respecto a la prueba testimonial ha presentado la República de Panamá. Asi las cosas, Panama tambien le solicita a la CORTE le permita reservarse el derecho de refutar la prueba testimonial presentada por la COMISION, luego de que con caracter de urgencia, se analice la objecion presentada por nuestra parte y podamos conocer los detalles que la prueba testimonial de la COMISION pretende demostrar a esta CORTE,-( en el caso dado en que la CORTE no rechazara la prueba testimonial aqui impugnada )-.

## XI.- CONCLUSIONES

1.- En Panamá, existió durante la época de los hechos demandados y existe hoy en día una actitud de abierta protección de los derechos humanos.

2.- Como ha quedado demostrado a lo largo de este escrito de demanda, Panama no ha invocado el orden publico o el bien común , como instrumento para suprimir desnaturalizar o privar de su contenido real ,los derechos garantizados en la CONVENCION. Las regulaciones que implanto la Ley 25, estuvieron ceñidas a lo que ha dado en llamar esta CORTE : "JUSTAS EXIGENCIAS DE UNA SOCIEDAD DEMOCRATICA QUE TENGA EN CUENTA EL EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS INTERESES EN JUEGO Y LA NECESIDAD DE PRESERVAR EL OBJETO Y FIN DE LA CONVENCION "<sup>82</sup>

3.-El contenido y ejecución de la Ley 25 fue plenamente proporcional con el daño que se estaba causando a la organización

---

<sup>82</sup>Véase Opinión Consultiva OC-5/85 denominada "Colegiatura obligatoria de periodistas "<sup>82</sup>,parr.67

de la vida social en Panamá y a las instituciones democráticas del país. Los derechos que los peticionarios aluden fueron violentados por Panamá- (y cuya violación, en este memorial ya hemos probado como inexistente)- no armonizaba con el bien común<sup>83</sup> que ellos mismos estaban violentando.<sup>84</sup>

4.-La ley misma, en cuanto su emisión y contenido normativo fue emitida en plena consonancia con lo establecido en los artículos 27,30 y 32 de la CONVENCIÓN y comulga con los preceptos establecidos por la jurisprudencia de la CORTE, en cuanto a la emisión de leyes similares<sup>85</sup>

5.-Se cumplieron, en cuanto a los procesos internos, entablados por los peticionarios, todas las normas y requisitos exigidos por la CONVENCIÓN.

<sup>83</sup> Véase que esta CORTE al respecto ha dicho que : " ES POSIBLE ENTENDER EL BIEN COMUN , DENTRO DEL CONTEXTO DE LA CONVENCIÓN, COMO UN CONCEPTO REFERENTE A LAS CONDICIONES DE LA VIDA SOCIAL, QUE PERMITEN A LOS INTEGRANTES DE LA SOCIEDAD , ALCANZAR EL MAYOR GRADO DE DESARROLLO PERSONAL Y LA MAYOR VIGENCIA DE LOS VALORES DEMOCRATICOS . EN TAL SENTIDO , PUEDE CONSIDERARSE COMO UN IMPERATIVO DEL BIEN COMUN , LA ORGANIZACIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN FORMA QUE SE FORTALEZCA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS Y SE PRESERVE Y PROMUEVA LA PLANA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA HUMANA" Idem ,parr.66

<sup>84</sup> Véase que la CORTE ha dicho : "...ES VALIDO SOSTENER EN GENERAL, QUE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS GARANTIZADOS POR LA CONVENCIÓN DEBE DE ARMONIZARSE CON EL BIEN COMUN ". Idem ,parr.65

<sup>85</sup> Véase que la CORTE ha concluido que : "EN CONSECUENCIA , LAS LEYES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 30 SON ACTOS NORMATIVOS ENDEREZADOS AL BIEN COMUN , EMANADOS DEL PODER LEGISLATIVO DEMOCRATICAMENTE ELEGIDO Y PROMULGADOS POR EL PODER EJECUTIVO .....SOLO LA LEY ADOPTADA POR LOS ORGANOS DEMOCRATICAMENTE ELEGIDOS Y CONSTITUCIONALMENTE FACULTADOS , CEÑIDA AL BIEN COMUN , PUEDE RESTRINGIR EL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES DE LA PERSONA HUMANA" Opinión Consultiva OC-6/86, parr 35

6.- Ha quedado plenamente probado que las acciones ejercidas por Panamá, estuvieron acordes con la Ley, el derecho internacional y las normas de la CONVENCION.

7.-No ha sido probada la existencia, de responsabilidad internacional alguna imputable a Panamá y consecuentemente el deber de indemnizar debe de desecharse.

## XII.-PETITORIA :

Con fundamento en las consideraciones de hecho y derecho apuntadas y probadas en este memorial,de la manera mas respetuosa, el Estado Panameño solicita a esta CORTE declarar que:

- 1.- Que no se puede tener como responsable a la República de Panamá del despido de los 270 trabajadores aludidos .
- 2.- Que por no haberse demostrado la gestión de la violación imputada a Panamá de las normas examinadas de la CONVENCION, no se le debe obligar al pago de ningún tipo de indemnización, ni a la reinstalación de los empleados destituidos, máxime que en un acto de buena fe, Panamá no solo ha reinstalado en sus puestos a 150 trabajadores de los 270 trabajadores despedidos, sino que tambien a 58 trabajadores del antiguo INTEL asi como a otros de diferentes instituciones ya se les liquido e indemnizó conforme a derecho.
- 3.- Que se le permita a Panamá reservarse, en respaldo de sus argumentos, el derecho de aportar más evidencia en el momento procesal oportuno.

4.- Que se condene al demandante al pago de las costas de este proceso y todos los gastos incurridos por Panamá, con ocasión de la defensa del presente caso contencioso ante esta CORTE.

Junio 28, 1998

**CARLOS VARGAS P.**  
**Agente**  
**Abogado**  
**Republica de Panama**

**Corte interamericana de Derechos Humanos**