



000002

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS****DEMANDA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS
CONTRA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
CASO NO. 11.325 - TRABAJADORES
DESTITUIDOS POR LA LEY 25 DE 1990****DELEGADO:**

DR. CARLOS AYALA CORAO
PROF. HÉLIO BICUDO

ASESORES:

EMB. JORGE E. TAIANA (SECRETARIO EJECUTIVO)
DR. MANUEL VELASCO-CLARK

ASISTENTES:

LIC. MINERVA GÓMEZ
DR. ARIEL DULITZKY, CEJIL
DRA. VIVIANA KRSTICEVIC, CEJIL
DRA. MARCELA MATAMOROS, CEJIL

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Ventura R.", written over a horizontal line.

CIDH 16/01/98 AM11:19

16 de enero de 1998
1889 F St. N.W.
Washington, D.C.
20006

000003

**DEMANDA ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CONTRA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
CASO DE TRABAJADORES DEL ESTADO DE PANAMÁ
DESTITUIDOS POR LEY 25 DE 1990**

Señor Presidente y demás magistrados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión), presenta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), la demanda que la Comisión plantea, dentro del término que establece el artículo 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención), en contra del Estado de Panamá (en adelante el Estado, o el Estado de Panamá o el Estado panameño) por los hechos ocurridos a partir del 6 de diciembre de 1990 y especialmente a partir del 14 de diciembre de dicho año en que se aprobó la Ley N° 25, en que fueron arbitrariamente destituidos de sus cargos 270 empleados públicos que habían participado en una manifestación por reclamos laborales, a quienes se acusó de complicidad con una asonada militar. Posteriormente a su arbitrario despido, en el procedimiento de sus quejas y demandas se cometieron en su contra una sucesión de actos violatorios de sus derechos al debido proceso y la protección judicial. La presente demanda, que comprende a 270 de las víctimas de esta destitución masiva (en adelante los reclamantes) se ampara en lo establecido en los artículos 50 y 51 de la Convención y se tramita de conformidad con las pautas establecidas en el Capítulo II, artículo 26 y siguientes del Reglamento de la Corte, ajustándose en sus expresiones y definiciones al catálogo de términos legales contenido en el artículo 2 del mismo Reglamento.

De conformidad con el artículo 23.6 y 26.4.b del Reglamento de la Corte se adjunta, como parte de la presente demanda, copia del informe 37/97 de fecha 16 de octubre de 1997, recaído en el caso 11.325, documento OEA/Ser/L/V/II.97, Doc.20, al que se refiere el artículo 50 de la Convención.

I. OBJETO DE LA DEMANDA

La Comisión solicita a la Corte:

1. Que declare que el Estado de Panamá ha violado, por actos de agentes de sus Poderes Públicos, respecto de las 270 personas en cuyo nombre se promueve el presente caso, los artículos 8, derecho a las garantías judiciales; 9, principio de legalidad y de irretroactividad; 10, derecho a indemnización; 15, derecho de reunión; 16, derecho a la libertad de asociación; 25, derecho a la protección judicial, en conexión con los artículos 1.1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual Panamá es Estado Parte.

000004

- 2 -

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

3. Que declare, en base al principio pacta sunt servanda, que el Estado de Panamá ha violado los artículos 33 y 50.2 de la misma Convención, al incumplir las recomendaciones formuladas por la Comisión en su informe 37/97.

4. Que declare que el Estado de Panamá debe restablecer en el ejercicio de sus derechos a los 270 trabajadores, reparar e indemnizar a las víctimas y/o a sus familiares, por los hechos cometidos por sus agentes, que se detallan en esta demanda, conforme lo establece el artículo 63.1 de la Convención.

5. Que se condene al Estado de Panamá a pagar las costas de este proceso y que reconozca el derecho de las víctimas y sus representantes ante la Comisión y ante la Corte a ser reembolsados en sus gastos incurridos ante las autoridades panameñas y ante los órganos del sistema interamericano.

II. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS

6. El 16 de octubre de 1990, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales entregó al Gobierno de Panamá, presidido en ese entonces por el señor Guillermo Endara, un pliego de peticiones de carácter laboral en torno a cambios propuestos en su programa político que la dirigencia sindical consideraba afectaban los logros alcanzados por la clase trabajadora. El 16 de noviembre de 1990, mediante Nota No. 2515-90DM, el Estado panameño rechazó todos los puntos solicitados dando por terminado el proceso de negociación. Al no obtener atención a ninguna de sus propuestas, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales convocó a una manifestación marcha para el 4 de diciembre de 1990 y a un paro laboral de 24 horas para el día siguiente. Estas acciones se definían como "Un movimiento reivindicativo producto de las demandas expresadas en el pliego de peticiones que se le entregaron al señor Presidente de la República".

7. Las demandas laborales contenidas en dicho pliego eran las siguientes:

- 1) La no privatización de las empresas estatales;
- 2) La derogación de las leyes que reforman el Código de Trabajo;
- 3) El cese de los despedidos y el reintegro inmediato de los dirigentes del sector estatal;
- 4) El pago del Décimo Tercer Mes y bonificaciones;
- 5) El respeto de la leyes laborales, reglamentos internos y los acuerdos pactados con las organizaciones del sector estatal;
- 6) El respeto a las organizaciones laborales y sus dirigentes;
- 7) La derogación de los Decretos de Guerra, así como los Decretos Anti-Obreros promulgados por el actual gobierno (Administración Endara);
- 8) El

000005

- 3 -

cumplimiento de los manuales de cargos y funciones, clasificaciones, escalas salariales y evaluaciones; 9) Ratificación e implementación del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T); 10) Que se respete la autonomía de las entidades estatales; 11) La aprobación de una Carrera Administrativa, científica y democrática; 12) La no modificación que pretende disminuir los beneficios contemplados en la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y demás leyes sociales; 13) Que se entienda en su justa dirección y se dé respuesta satisfactoria a la situación de los trabajadores de la construcción, a los estudiantes del Instituto Nacional, a los refugiados de guerra y a los moradores de Loma Cová.

8. El 4 de diciembre, en que se realiza sin incidentes la marcha programada, se da un hecho paralelo, aunque sin conexión: el Coronel Eduardo Herrera Hassán, ex jefe de la Policía Nacional y otros militares detenidos, escapan de la cárcel de la isla prisión de Flamenco y toman el cuartel principal de la Policía Nacional, ocupándolo por toda la noche del 4 y parte del día siguiente. Este hecho provoca una gran confusión en todo el país, particularmente entre los dirigentes sindicales, quienes debido a la asonada militar y a la pretensión del Gobierno de vincular su movilización con esos hechos, deciden a las 7:30 a.m. del 5 de diciembre, suspender el paro. El Estado insiste en que existe una relación directa entre ambos acontecimientos, califica la acción sindical como "una participación cómplice" destinada a derrocar el Gobierno constitucionalmente instalado, propone el despido masivo de todos aquellos trabajadores que hubieran participado en ella y remite a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley en tal sentido, el que fue aprobado por ésta el 14 del mismo mes de diciembre.

9. Aún cuando el paro fue suspendido y el Coronel Herrera capturado y puesto a la orden de las autoridades panameñas el 6 de diciembre, la Asamblea Legislativa aprobó el 14 de diciembre el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y sin esperar ni al menos su entrada en vigencia, a partir del 10 de diciembre comenzó una sistemática política de despidos masivos de trabajadores de empresas públicas, que concluyó con la destitución de las 270 personas peticionarias en el presente caso.

10. Como consecuencia de la aplicación de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, cientos de funcionarios públicos que trabajaban en diferentes empresas estatales fueron destituidos. El número de empleados públicos comprendidos en el presente caso suma un total de 270, que corresponde a las siguientes instituciones públicas: Autoridad Portuaria Nacional: 20 trabajadores; Empresa Estatal de Cemento Bayano: 8 trabajadores; Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL): 58 trabajadores; Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE): 4 trabajadores; Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE): 137 trabajadores; Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN): 32 trabajadores; Ministerio de Obras Públicas: 10 trabajadores; Ministerio de Educación: 1 trabajadora; Total: 270 trabajadores.

11. Luego de ser destituidos, los trabajadores presentaron sus reclamos de conformidad con las leyes vigentes, pero bajo el argumento de que como éstas habían sido dejadas sin efecto o modificadas parcialmente en virtud de la Ley 25¹, sus reclamos fueron tramitados conforme al procedimiento creado especialmente para ellos por dicha ley por lo que tuvieron que someterse no a los tribunales que les correspondían, sino a los que les fueron impuestos después de entrar en vigencia la Ley 25.

12. Así, el procedimiento de carácter laboral y el Juez de Trabajo al que estaban sometidos por la normativa vigente no sólo al momento de producirse los hechos sino incluso después de que se produjeron la mayoría de los despidos, se remplazó por un reclamo contencioso administrativo extraordinario totalmente ajeno al ámbito laboral. Adicionalmente todos sus reclamos ante la Corte Suprema, mediante un planteo de Inconstitucionalidad o ante su sala contencioso-administrativa fueron desestimados.

a) **Las víctimas**

13. Las víctimas despedidas a partir del 6 de diciembre de 1990 y sometidas al régimen de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 y que constituyen el objeto de la presente demanda, se enumeran a continuación de acuerdo a la dependencia estatal en la que laboraban:

Del Ministerio de Obras Públicas: 1. Leonidas A. Baena Ricardo, 2. Alfredo Berrocal Arosemena, 3. Francisco J. Chacón, 4. Arístides Barba Vega, 5. Salvador Vela, 6. Eugenio Delgado, 7. Juan O. Sanjur, 8. Porfirio Real, 9. Luis del Carmen Melgarejo Núñez, 10. Juan de Gracia. **De la autoridad Portuaria Nacional:** 1. Cesar Aparicio Aguilar, 2. Fernando Dimas, 3. Eugenio Tejada, 4. Felipe Argote, 5. Cabeza Luis, 6. Rolando Graham, 7. Rigoberto Enríquez, 8. Ilda Ortega, 9. Ismael Campbell, 10. Carlos Henry, 11. Tomas Morales, 12. Daniel José Health, 13. Maricela Rodríguez, 14. Miguel Martínez, 15. Carlos Archibol, 16. Gabino Young, 17. Sergio Marín, 18. Jaime Legal, 19. Enrique Jiménez, 20. Luis Martínez. **De la Empresa Estatal de Cemento Bayano:** 1. José Corvalan; 2. Fernando Hernández, 3. Militza de Justavino, 4. Andrés Guerrero, 5. Marco Moscoso, 6. Hildebrando Ortega, 7. Saúl Quiroz, 8. Enrique Silvera.

Del Instituto de los Recursos Naturales Renovables (INRENARE): 1. Elías Manuel Ortega, 2. Euríbiades Marín, 3. Domingo Montenegro Domínguez, 4. Cesar Augusto Contreras Pérez.

¹ Ver texto íntegro en ANEXO 14.

Del Ministerio de Educación: 1. Marina Elena Villalobos.

Del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL): 1. Eduardo Cobos, 2. Iraida Castro, 3. Eduardo Williams, 4. Ricardo Simmons, 5. Rolando Miller, 6. Yitus Henry, 7. Guillermo Torralba, 8. Eleno García, 9. Alfonso Chambers, 10. Manuel Sánchez, 11. Francisco Segura, 12. Jorge Cobos, 13. Jorge Murillo, 14. Ricardo Powel, 15. Antonio Murez, 16. María Sánchez, 17. Lidia Marín, 18. Gustavo Mendieta, 19. Carlos Márquez, 20. Hermes Marín, 21. Gustavo Martínez, 22. Alejandrina Gordon, 23. Leonel Angulo, 24. Luis Estribi, 25. Carlos Catline, 26. Orlando Camarena, 27. Errol Vaciannie, 28. Regino Ramírez, 29. Carlos Mendoza, 30. Luis Coronado, 31. Ricardo Rivera, 32. Rolando Roa, 33. Walters Vega, 34. Modier Méndez, 35. Tilia Paredes, 36. Alexis Díaz, 37. Marisol Matos, 38. Rigoberto Isaac, 39. Jorge Aparicio, 40. Ramiro Barba, 41. Eugenio Fuentes, 42. Algis Calvo, 43. Marcos Tovar, 44. Elberto Cobos, 45. Yadira Delgado, 46. Mireya Rodríguez, 47. Ivanor Alonso, 48. Alfonso Fernández, 49. Rodolfo Campos, 50. Nemesio Nieves, 51. Judith Correa, 52. Edgar de León, 53. Arnolfo Aguilar, 54. Marisol Landao, 55. Wilfredo Renteria, 56. Segismundo Rodríguez, 57. Pedro Valdez, 58. Ricardo Guisepitt.

Del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacional (IDAAN): 1. Javier Muñoz, 2. Marcos Guerrero, 3. Nicolás Soto, 4. Ernesto Walker, 5. Adela De Góndola, 6. Victor Julio Carrido, 7. David Clavo, 8. Germán Gálvez, 9. Aldo D'andrea, 10. Jorge Rivas, 11. Hugo Pérez, 12. Diómedes Romero, 13. Paulino Villareal, 14. Euclides Madrid, 15. Nelson Alvarado, 16. Arturo González, 17. Aurelio González, 18. Miguel Prado P., 19. Roberto Guerra, 20. Cesar De Ovaldia, 21. Luis Bedoya, 22. José Guaitoto, 23. Tomas González, 24. Florentino Cerrón, 25. Carlos Phillips, 26. Rómulo Howard, 27. Alexis Cañas, 28. Nelson Cortes, 29. Roselio Luna, 30. David Jaen, 31. José Pérez, 32. Luis Cárdenas.

Del Instituto De Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE): 1. Alegría, Jorge, 2. Alemán, Andrés, 3. Andrade, Perlina De, 4. Anaya, Luis E., 5. Alvarado, Santiago, 6. Atencio A, Javier, 7. Arauz, Victor, 8. Atencio, Pedro, 9. Arauz, Álvaro, 10. Barraza, Rubén Darío, 11. Beaumont, Carlos, 12. Beluche, Samuel, 13. Bermúdez, Andrés, 14. Bermúdez, Miguel, 15. Bernuil, Luis, 16. Berrio, Alba, 17. Bracamaya, Marcos, 18. Brito, Mario, 19. Blanco, José, 20. Bock, Victor, 21. Buenano, Victor, 22. Batista, Jaime, 23. Bermúdez, Heliodo, 24. Batista, Luis, 25. Camarena, Jaime, 26. Carrillo, Juanerje, 27. Castro, Robustiano, 28. Caraballo, Ladislao, 29. Cerrud, Reynaldo, 30. Corro, Manuel, 31. Campbell, Minerva De, 32. Cárdenas, Xiomara, 33. Cruz, Cayetano, 34. Contreras, Luciano, 35. Charles, Nataniel, 36. De Gracia, Domingo, 37. Del Río G., Fernando, 38. Del Vasto, Antonia De, 39. Del Vasto, Manuel, 40. Escobar, Roberto, 41. Espino, Cesar, 42. Espinosa, Jaime, 43. Ferman, Jorge, 44. Flores, Julio, 45. Garibaldi, Alexis Q.e.p.d., 46. Gaslin, Eduardo, 47. Gómez, Rolando, 48. González, Antonio, 49. González, Benito, 50. González, Eric,

000008

- 6 -

51. González, R. Raúl, 52. Granja, Evangelista, 53. Guevara, Rubén, 54. Guerra, Alfredo, 55. Guerra, Esther María, 56. Guerra, Rita, 57. Guerrero, Melva, 58. Herrera, Aníbal, 59. Herrera, Félix, 60. Herrera, Magaly De, 61. Herrera, Manuel, 62. Ibarra, Pompillo, 63. Jiménez, Daniel, 64. Jiménez, Rolando, 65. Kelly, José A., 66. Lara, Eric, 67. Lasso, Dennis, 68. Lauchu, Dirie, 69. Laure, Luis A., 70. Leguizamo, Gilberto, 71. Linares, Darien, 72. Lorenzo, Cesar Q.e.p.d., 73. Lou, Zilka, 74. Martínez, Jorge, 75. Mejía, Manrique, 76. Miranda, Luis, 77. Miranda, Oran Darío, 78. Montero, Luis, 79. Morales, Valentín, 80. Murillo, Natallo, 81. Murrieta, Raúl, 82. Nash, Estabana, 83. Navalo, Amed, 84. Ochoa, Sergio, 85. Ornano, Antonio, 86. Ortiz, Gustavo, 87. Oses, Omar, 88. Osorio, Luis, 89. Osorio, Miguel A., 90. Otero, Evelio, 91. Perea, Esteban, 92. Perea, Medardo, 93. Pérez, Cristina, 94. Pérez, Fredy, 95. Pérez, Rubén Darío, 96. Pino, Mario, 97. Prado, Giovanni, 98. Prado, Pablo, 99. Pretel, Tomas, 100. Quijada, Juan B., 101. Ramos, Donay, 102. Ríos, Dorindo, 103. Ríos, Iris Magaly, 104. Ríos, Ricardo, 105. Ríos, Syldee, 106. Ríos, Vladimir, 107. Risco, Luis, 108. Rivera, Alidio, 109. Rodríguez, Amos Darío, 110. Rodríguez, Anelly De, 111. Rodríguez, Isac M., 112. Romero, Ernesto, 113. Romero, Sandra L. De, 114. Ruiz, Ramón, 115. Saldaña, Benigno, 116. Salinas, Jaime, 117. Sánchez, Ilka De, 118. Sánchez, Luis, 119. Santamaría, José, 120. Segundo, Cristóbal, 121. Segura, Tomas, 122. Sellhom, Enrique, 123. Sierra, Teresa De, 124. Smith, Sonia, 125. Sólorzano, Elvira De, 126. Sosa, Luis, 127. Soto, Víctor J., 128. Tait Yepes, Rafael, 129. Tello, Josefina, 130. Trejos, Daniel, 131. Trujillo, Ricardo, 132. Tuñón, Luis Q.e.p.d., 133. Ubillus, Marisina, 134. Valencia, Manuel, 135. Vence, Rodolfo, 136. Villareal, José, 137. Winter, Rodolfo.²

III. EL PROCEDIMIENTO INTERNACIONAL ANTE LA COMISIÓN

14. La Comisión dio inicio a la tramitación de la denuncia de los reclamantes el 6 de julio de 1994 y de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Convención, en conexión con el artículo 26 inciso 2 de su Reglamento, transmitió al Gobierno de Panamá las partes pertinentes de la misma y le concedió el plazo reglamentario para responder sobre los hechos materia de reclamo. Los peticionarios habían solicitado a la Comisión que declarase al Estado de Panamá como infractor de los artículos 8, 9, 10, 15, 16, 24, 25, en conexión con el 1.1. y 2 de la Convención Americana y que se dispusiese: 1. La reincorporación de los trabajadores despedidos por la Ley 25 a sus puestos respectivos; 2. El reconocimiento de los salarios caídos; 3. El reconocimiento a los beneficios laborales a los que tienen derecho por igualdad; y, 4. La indemnización a las víctimas por los daños causados por el despido injustificado del que fueron objeto. Al caso le fue asignado el número 11.325 y en la tramitación del mismo se observaron las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Reglamento de la Comisión.

² Ver ANEXO 17.

000009

- 7 -

a) **El agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna**

15. En el presente caso todos los recursos adecuados disponibles, fueron debidamente agotados y el Gobierno en ningún momento ha presentado dicha excepción.

16. El 21 de diciembre de 1990, los trabajadores destituidos del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), fueron notificados de la denegación del recurso de reconsideración que había sido presentado ante el Director de esa institución en contra de los despidos (ANEXO 9).

17. En la vía judicial, el señor Isaac Rodríguez, el licenciado Santander Tristán, Rolando Miller y otros, interpusieron recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia contra la Ley 25 el 25 de mayo de 1991. La Corte en su decisión determinó que el texto de la ley era constitucional, salvo el párrafo primero del artículo dos de la misma.

18. Agotada la vía ordinaria administrativa y confirmada la constitucionalidad de la ley, los trabajadores intentaron recurrir a la vía laboral para demandar la ilegalidad de los despidos, vía que se les deniega y se les da como única opción una vía contencioso-administrativa extraordinaria, que es totalmente extraña y desventajosa para los trabajadores, violando garantías judiciales preestablecidas, como el principio pro-operario, el fuero sindical, y además los saca de la competencia del juez natural que les corresponde.

19. Los trabajadores despedidos plantearon en forma colectiva, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Contencioso Administrativa), la demanda de nulidad de los actos administrativos que destituyen a los trabajadores con base en la Ley 25. Todas las sentencias denegaron la demanda interpuesta y fueron notificadas en las siguientes fechas:

- i. Eduardo Gaslín Caballero y otros (IRHE), notificada el 22 de diciembre de 1992 (Entrada 171-91).
- ii. Miguel Angel Osorio y otros (IRHE), notificada el 25 de agosto de 1993. (Ver ANEXO 15).
- iii. Yadira Delgado y otros (INTEL), notificada el 5 de agosto de 1993 (Entrada 278-91).
- iv. Luis Anaya, Juan Bautista Quijada, Cayetano Cruz, Jaime Camarena (IRHE), notificada el 25 de agosto de 1993.

000010

- 8 -

v. Andrés Alemán y otros (INTEL), notificada el 5 de agosto de 1993 (Entrada 172-91).

vi. Ivanor Alonso y otros (INTEL), notificada el 4 de octubre de 1993 (Entrada 304-91).

20. Con estos trámites se agotaron todos los recursos de la jurisdicción interna. De todas maneras dicha cuestión quedó clara desde el inicio del procedimiento ante la Comisión ya que el Estado no ha cuestionado en ningún momento este requisito de admisibilidad de la presente demanda, sino por el contrario, en sus párrafos 6º y parte inicial del 7º de su nota de fecha 9 de setiembre de 1994, confirma este hecho expresando lo siguiente:

De esta manera cabe señalar que 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 contenciosas administrativas 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. Esto demuestra que es totalmente infundado el criterio de que los recursos internos fueron negados. (6to párrafo).

En consecuencia, los casos de despidos con base a la Ley de Orden Público No. 25 de diciembre de 1990, surtieron y agotaron todas las instancias administrativas y jurisdiccionales....

b) Trámite del Caso No. 11.325 ante la Comisión

21. Con fecha 18 de enero de 1994, el Comité Panameño por los Derechos Humanos denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la destitución de cientos de empleados públicos por la Ley 25 del 14 de diciembre de 1990. La denuncia fue recibida por la Comisión el 22 de febrero de 1994. El 5 de julio de 1994 la Comisión, dirigiéndose a los peticionarios, les informó que su denuncia quedaba identificada como el caso No. 11.325.

22. Con fecha 6 de julio de 1994, la Comisión puso la denuncia recibida en conocimiento del Estado panameño, solicitando se le proporcionara la información correspondiente a dicho caso dentro del plazo de 90 días.

000011

- 9 -

23. Con fecha 24 de julio de 1994, la Comisión envió al Gobierno de Panamá información complementaria a las partes pertinentes del caso, la cual fue suministrada por el reclamante.

24. Con fecha 19 de octubre de 1994, se remite información adicional suministrada por el reclamante al Gobierno de Panamá, solicitándole adoptar las medidas que estime convenientes para que la Comisión pueda contar con todos los informes dentro del plazo de 60 días.

25. Con fecha 9 de septiembre de 1994, la Comisión recibió la respuesta del Estado panameño, la cual se remitió al reclamante el 25 de octubre de 1994.

26. Con fecha 24 de enero de 1995, la Comisión recibió las observaciones del reclamante a la respuesta del Gobierno de Panamá, las cuales fueron remitidas a dicho Gobierno el 31 de enero de 1995.

27. Con fecha 14 de febrero de 1995, el Estado panameño envió su respuesta a la información adicional suministrada por el reclamante el 19 de octubre de 1994. Dicha respuesta se envió al reclamante el 1º de marzo de 1995.

28. Con fecha 7 de abril de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pone a disposición de las partes interesadas con el objeto de lograr una solución amistosa en el caso.

29. Con fecha 11 de abril de 1995, la Comisión recibió una comunicación del Estado panameño mediante la cual informaba a la Comisión que el Dr. Ernesto Pérez Balladares, poniendo en práctica su política de concertación nacional y en el marco del respeto y la promoción de los derechos humanos, había iniciado el diálogo con los ciudadanos afectados por la Ley 25, a fin de llegar a una solución amistosa.

30. El 12 de abril de 1995, los peticionarios del caso aceptaron el ofrecimiento de la Comisión de ponerse a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa, información que fue enviada al Estado panameño el 26 de abril de 1995.

31. Con fecha 17 de mayo de 1995, la Comisión envió una comunicación al Estado panameño solicitándole una rectificación o aclaración sobre su aceptación al ofrecimiento de la Comisión de alcanzar una solución amistosa.

32. Con fecha 5 de junio de 1995, la Comisión recibió información adicional del reclamante, solicitando se propusiese fecha y lugar de reunión entre autoridades gubernamentales con suficiente poder de decisión y representantes de los trabajadores

000012

- 10 -

despedidos por la Ley 25, la cual se remitió al Estado panameño el 12 de junio de 1995.

33. Con fecha 26 de junio de 1995, el Estado panameño, en virtud a los avances logrados entre los representantes de la Comisión Negociadora de los Trabajadores y las autoridades nacionales en reunión sostenida el 26 de mayo de 1995, declinó el ofrecimiento de mediación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Dicha comunicación fue enviada al reclamante el 29 de junio de 1995.

34. Con fecha 11 de julio de 1995, el Estado panameño solicitó una prórroga de 30 días para contestar la solicitud de la Comisión sobre comentarios y observaciones.

35. Con fecha 13 de julio de 1995, la Comisión envió al Estado panameño información adicional suministrada por el reclamante.

36. Con fecha 5 de septiembre de 1995, la Comisión informa al Estado panameño que de acuerdo a la nota del Gobierno de Panamá del 13 de julio de 1995 declinando continuar con el procedimiento de solución amistosa y la concordante del peticionario del 12 de agosto de 1995, ha decidido dar por terminado el procedimiento de solución amistosa.

37. Con fecha 16 de octubre de 1995, la Comisión envió información adicional del Gobierno de Panamá a los peticionarios.

38. Con fecha 30 de enero de 1996, la Comisión envió las observaciones del reclamante a la respuesta del Gobierno de Panamá del 5 de octubre de 1995.

39. Con fecha 1º de marzo de 1996, la Comisión recibió una solicitud del Estado panameño de ampliación del plazo de 45 días para presentar todos los informes sobre el caso, la cual fue otorgada el 11 de marzo de 1996.

40. Con fecha 19 de abril de 1996, la Comisión recibió la respuesta del Estado panameño, la cual se transmitió a los peticionarios el 22 de abril de 1996 y al mismo tiempo la CIDH se puso nuevamente a disposición de las partes interesadas de llegar a una solución amistosa.

41. Con fecha 7 de mayo de 1996, la Comisión transmitió al Estado panameño información adicional suministrada por el reclamante y a la vez otorgó un plazo de 60 días para adoptar las medidas que estimase convenientes para que la Comisión pudiese contar con todos los informes del caso.

- 11 -

000013

42. Con fecha 28 de mayo de 1996, la Comisión envió información adicional suministrada por el reclamante al Estado panameño sobre la propuesta de solución amistosa.

43. Con fecha 30 de julio de 1996, se envía la respuesta del Estado panameño al reclamante.

44. Con fecha 2 de agosto de 1996, se remitieron las observaciones del reclamante al Gobierno de Panamá.

45. Con fecha 9 de septiembre de 1996, se convocó a las partes interesadas a una audiencia para el 10 de octubre de 1996 en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual se cambió para el 8 de octubre de 1996.

46. Con fecha 18 de septiembre de 1996, la Comisión recibió una solicitud de ampliación del plazo del Estado panameño para presentar todos los descargos e informes sobre el caso hasta el 8 de octubre de 1996.

47. Con fecha 2 de octubre de 1996, la Comisión envió nota explicatoria del Estado panameño al reclamante.

48. El 16 de octubre de 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos convocó a las partes interesadas a una reunión con el fin de avanzar el proceso de solución amistosa, para el 6 de noviembre de 1996 en la sede de la Comisión.

49. Con fecha 30 de octubre de 1996, a petición de ambas partes se decidió postergar la audiencia para el 13 de noviembre de 1996.

50. Con fecha 21 de noviembre de 1996, se envió información adicional presentada por el reclamante durante audiencia al Estado panameño.

51. Con fecha 10 de enero de 1997, la Comisión informó al reclamante de la suspensión de la audiencia programada para el 16 de enero de 1997. El 14 de enero se le informa al Gobierno.

52. Con fecha 4 de febrero de 1997, la Comisión convocó a las partes a una reunión para el 19 de febrero de 1997 en la sede de la Comisión para tratar asuntos sobre el proceso de solución amistosa en el caso.

53. Con fecha 21 de febrero de 1997, la Comisión envió al Estado panameño información adicional suministrada por el reclamante sobre el proceso de solución amistosa.

000014

- 12 -

54. Con fecha 21 de marzo de 1997, la Comisión le otorgó una prórroga de 30 días al Gobierno de Panamá para dar respuesta.

55. Con fecha 6 de mayo de 1997, la Comisión transmitió información adicional del reclamante al Estado panameño.

56. Con fecha 29 de mayo de 1997, la Comisión envió información del Gobierno de Panamá a los reclamantes.

57. Con fecha 10 de septiembre de 1997, el Estado de Panamá solicitó una prórroga de 15 días para dar respuesta, el cual se otorgó el 8 de octubre de 1997.

58. Con fecha 17 de octubre de 1997, se remitió Informe Confidencial No. 37/97 al Estado de Panamá y se informa a los reclamantes de su adopción.

c) Cuestionamiento del Estado de Panamá en el procedimiento ante la Comisión

59. En sus alegatos durante la tramitación de este caso ante la Comisión, el Estado de Panamá no niega ni contradice en su totalidad los hechos relacionados con la destitución de los trabajadores públicos reclamantes mediante la aplicación de la Ley 25, sino que tiene una versión e interpretación distinta de los mismos y sostiene:

60. Que en efecto existía una vinculación entre la manifestación sindical y la actuación del Coronel Eduardo Herrera Hassan --ex Jefe de la Policía Nacional acusado de atentar contra la seguridad interna del Estado para derrocar la Democracia y el Orden Constitucional; que esto sirvió de base a la Asamblea Legislativa para la expedición de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, en la que se "estableció con carácter retroactivo al 4 de diciembre de 1990", la autorización "para la destitución a los funcionarios públicos que habían participado en dichas actividades ...atentatorias contra la estabilidad y la existencia misma del Gobierno"; que si bien la Ley 25 de 1990 fue acusada de inconstitucional, el pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 23 de mayo de 1991, consideró que sólo lo era el parágrafo del Artículo 2 de la mencionada Ley; que las relaciones entre el Estado y sus empleados son de carácter administrativo; y, que los empleados que no han ingresado por el sistema de carrera administrativa se rigen por las leyes y reglamentos existentes o que posteriormente se dicten, y que son estas las disposiciones que definen sus derechos y obligaciones.

61. Que las notas de despido expedidas entre el 4 de diciembre de 1990 y el 23 de mayo de 1991 se fundamentaron en la Ley 25 de 1990, la que expiró el 31 de diciembre de 1991 y sólo se aplicó en una sola ocasión a 147 empleados del IRHE y 72 empleados del INTEL, de los cuales se reintegraron 10 del INTEL y 15 del IRHE, al

000015

- 13 -

haber hecho uso de los recursos administrativos de reconsideración y apelación; y, que los restantes, agotada la vía establecida, interpusieron sin resultado recurso Contencioso Administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

62. Que los funcionarios destituidos con fundamento en la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 gozaron de todas las garantías constitucionales y procesales establecidas en la legislación panameña: recursos de reconsideración, de apelación, demanda de inconstitucionalidad, contencioso administrativo de plena jurisdicción y advertencias de inconstitucionalidad; que no existe la menor duda que se dio cumplimiento a las disposiciones legales vigentes a nivel interno e internacional, como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos; que el "Estado Panameño ejerce por conducto del Órgano Judicial la facultad de administrar justicia de acuerdo a la Constitución y las leyes, la cual es permanente, general exclusiva y definitiva, por lo tanto la certeza y seguridad de las decisiones judiciales de la Corte Suprema de Justicia tienen fuerza obligatoria, final y definitiva, por mandato constitucional"; que el "Ejecutivo en respeto de la división de poderes existente en el orden constitucional panameño acató los fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre las destitución de los funcionarios en referencia" y que, "de acuerdo al sistema legal panameño dichos fallos son definitivos, por lo que el Órgano Ejecutivo no tiene obligación legal alguna de acoger y mucho menos de satisfacer las reclamaciones de los funcionarios destituidos".

d) Cuestionamiento de los peticionarios a los alegatos del Estado de Panamá

63. En la misma etapa de tramitación de este caso ante la Comisión, los peticionarios se ratifican en su denuncia, rectifican los argumentos del Gobierno y alegan haber sido víctimas inocentes de un caso colectivo de múltiples violaciones a los derechos humanos, por la forma arbitraria como el Estado panameño procedió a expulsarlos ilegalmente de los empleos que legítimamente venían ejerciendo.

64. Que en base a una presunción, se concibió la hipótesis de una asociación cómplice que nunca se probó y jamás existió, entre el movimiento sindical estatal y un grupo de militares prófugos de la isla prisión de Flamenco; que luego el Ejecutivo, con la complicidad de la Asamblea Legislativa, dictó la ilegal e inconstitucional Ley 25 del 14 de diciembre de 1990, violatoria de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; que seguidamente, contando también con la complicidad del Poder Judicial, logró su aplicación y legitimación constitucional; que a través de dicha ley se les desposeyó de sus empleos con expresa violación de las normas laborales vigentes y se les negaron las garantías y derechos constitucionales y legales de que goza cualquier ciudadano panameño; que se les negaron las garantías del derecho a la defensa y a un juicio justo, conducido por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de la acusación penal que se les formulaba y para la determinación de sus derechos de

000016

- 14 -

orden civil, laboral y de otro carácter; que finalmente, frente a todos estos atropellos, los tribunales que se les asignó les negaron todos sus derechos a sus reclamos de reposición en sus empleos, al pago de los salarios que les correspondería haber recibido y que no cobraron por este despido injustificado y el pago de una indemnización compensatoria por los daños y perjuicios causados a ellos, sus familias y dependientes.

65. Que entre muchas otras arbitrariedades y atropellos a la Ley y a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la mayor parte de los despidos se produjo entre el 4 y el 10 de diciembre, es decir, aún antes de la entrada en vigencia de la Ley 25 aprobada por la Asamblea Legislativa el 14 de diciembre de 1990 pero en vigor después de su publicación en la Gaceta Oficial N° 21.687, el 17 de diciembre de 1990.

66. Que la arbitrariedad del Estado se pone de manifiesto además: a) porque nunca aportó y ni siquiera hizo el intento de buscar prueba alguna que pusiera de manifiesto la existencia de un vínculo o relación entre la marcha realizada por los trabajadores del 4 de diciembre y el intento de golpe de Estado; b) porque ninguno de los trabajadores destituidos por la Ley 25 fue investigado o procesado por los hechos del 4 de diciembre de 1990, como lo prueban las certificaciones emitidas por la Fiscalía Novena del Circuito de Panamá, donde se acredita que ninguno de los trabajadores que solicitaron dichas certificaciones figura en el juicio por sedición instaurado contra los militares autores de la conspiración del 4 de diciembre de 1990; c) porque el paro programado para el día 5 de diciembre, que de acuerdo con la Ley 25 era la causal de destitución nunca se efectuó, pero que sin embargo los despidos sí se produjeron; d) porque en ningún momento el Gobierno panameño realizó algún trámite para declarar ilegal el paro, anunciado con meses de anticipación³; e) porque no se respetaron los procedimientos previstos en la Ley 135, que indica que en caso de despido debe abrirse un proceso para determinar la actuación del trabajador, aplicándose en cambio retroactivamente el procedimiento creado por la Ley 25, por el que bastó la presunta identificación del jefe para despedir al trabajador; f) porque se negó a los trabajadores el legítimo acceso a la jurisdicción laboral a que tenían derecho según lo establecido en la Ley N° 8 de 1975, obligándolos en cambio, a acudir a la vía contencioso administrativa; g) porque irretroactivamente se dejó sin efecto los fueros especiales, incluyendo el sindical; h) porque se destituyó inclusive a trabajadores con permisos por razones de maternidad o enfermedad, y a otros amparados por el fuero sindical, negándoles la protección y los procedimientos especiales establecidos para efectuar los despidos.

e) **El procedimiento de solución amistosa**

³ Véase certificaciones de los Juzgados de Trabajo.

- 15 -

000017

67. No existiendo pendiente ningún cuestionamiento acerca de los requisitos del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna ni ningún otro sobre admisibilidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48.1. f) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión se puso a disposición de las partes interesadas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención. Esta proposición fue aceptada tanto por el Estado como por los peticionarios.

68. La negociación se llevó a cabo en tres diferentes instancias. En la fase inicial de la negociación, el Estado informó que tenía la intención de "mantener el diálogo con los trabajadores destituidos" para continuar "con el proceso de reincorporación de los referidos funcionarios a sus respectivas instituciones, de forma tal de brindar una solución al problema...a la brevedad posible"; que "el Gobierno Nacional había tenido siempre presente las reclamaciones de los trabajadores y, efectivamente había realizado todos los esfuerzos destinados a nombrarlos en sus antiguos puestos", presentando por etapas, listados de "nombramientos de funcionarios destituidos mediante la ley 25 de 14 de diciembre de 1990" y manifestando, en nota de 5 de julio de 1996, que de esta manera debía quedar "claramente precisada la buena voluntad del Gobierno Nacional de cumplir y continuar con el proceso de nombramiento de los trabajadores que quedaron insubsistentes por los efectos de la ley 25 de 1990".

69. Los peticionarios respondieron que también estaban dispuestos a discutir con el Gobierno los términos de una solución negociada del asunto; reiteraron su aspiración de lograr la reincorporación de los trabajadores despedidos; el reconocimiento de los salarios caídos; de los beneficios laborales a los que tienen derecho; y, la indemnización por los daños causados; hicieron presente que las reposiciones parciales a que hacía referencia el Gobierno no lo eran, sino nombramientos de nuevo ingreso en los que no se reconocían los derechos adquiridos de que habían gozado previamente; que varios que habían estado a punto de pensionarse con 15 a 20 años de servicios y edad avanzada, habían tenido que aceptar, por necesidad, salarios mucho menores, perder el reconocimiento de sus servicios anteriores y pasar a trabajar sin estabilidad laboral; que a ninguno se les pagó los salarios caídos ni indemnización por los daños y perjuicios causados; que en el derecho laboral panameño el concepto de reinstalación implica devolver al trabajador su posición anterior con todos los derechos y garantías que tenía al momento del despido injustificado, lo que evidentemente no se había hecho; y que el Gobierno proporcionaba nombres de trabajadores que no constitúan objeto de la presente denuncia por no haber sido despedidos por la Ley 25 del año 1990, sino por el Decreto N° 1 del 26 de diciembre de 1989.

70. Contando con esta buena disposición inicial de las partes, la Comisión interpuso sus buenos oficios tratando de conciliar las posiciones de los peticionarios

000018

- 16 -

y las del Estado en las reuniones de negociación que se celebraron en la sede de la Comisión el 12 de noviembre de 1996, el 16 de diciembre de 1996 y el 19 de febrero de 1997.

71. El 19 de febrero de 1997, en la última etapa de las negociaciones, el Estado afirmó que las demandas de los destituidos iban más allá de las posibilidades del país; que debía tenerse en cuenta que Panamá estaba en un proceso de privatización y reducción de las sobrepobladas empresas públicas y no de incremento de personal; que no podía hacer frente a lo que pedían los reclamantes, equivalente a 15 millones de dólares, porque los ingresos del Estado que debían distribuirse entre más de 2 millones de panameños, se había visto disminuidos; que la propuesta final del Estado consistía en efectuar un pago único, según la escala que establece la ley vigente sobre la materia, equivalente al pago de un millón de dólares para los aproximadamente 132 trabajadores que aún no habían sido restituidos; pero que esta propuesta excluía: la reposición de los empleados públicos destituidos que todavía continuaban sin empleo, el pago de los salarios devengados a la fecha y el abono de indemnización alguna por daños y perjuicios.

72. Por su parte, los peticionarios expresaron desaliento y desilusión por la propuesta final del Gobierno; señalaron que no aportaba nada nuevo, que era totalmente inaceptable y ofensiva para los trabajadores que había hecho tantos esfuerzos y sacrificios para venir repetidamente a Washington y que cerraba toda posibilidad de continuar con un arreglo amistoso, por lo que decidían dar por concluida, definitivamente, esta etapa del proceso y solicitaban a la Comisión continuar con el trámite reglamentario hasta concluir con el informe final a que se refiere la Convención Americana.

73. Conclusión: El proceso de solución amistosa duró casi 3 años y fracasó definitivamente al tercer intento. En su desarrollo se registraron progresos y retrocesos. Entre ellos, el más significativo, la consignación en el presupuesto de la República de 1996 del monto necesario para atender los reclamos de los trabajadores destituidos. Sin embargo, posteriormente, tales fondos fueron congelados por razones de economía presupuestal, según los representantes del Gobierno. De acuerdo con los peticionarios, dicha congelación fue tan sólo transitoria, porque tales fondos luego fueron utilizados para la contratación de personas amigas o allegadas al nuevo Gobierno, distintas de aquellas por y para las cuales fueron implementados, lo que defraudaba a los trabajadores a quienes costó tanto esfuerzo gestionar dicha asignación presupuestaria. Vale destacar que mientras se desarrollaban las gestiones de solución amistosa algunos trabajadores recibieron comunicaciones de la Directora

000019

- 17 -

Ejecutiva del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales instándolos a desistir de la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴.

74. Fracasados los tres intentos de solución amistosa, la Comisión consideró agotada la vía de la conciliación y continuó con la tramitación contenciosa de este caso y el procedimiento de solución amistosa concluyó como se ha indicado sin que se llegase a ningún arreglo.

f). El Informe 37/97 de 16 de octubre de 1997 y la respuesta del Gobierno de Panamá

75. El trámite del caso concluyó con el informe definitivo 37/97, de 16 de octubre de 1997 transmitido al Estado de Panamá al día siguiente, mediante comunicación en la que se le otorgaba el plazo de sesenta días para comunicar a la Comisión acerca de las medidas que adoptase el Estado panameño para cumplir con las recomendaciones contenidas en dicho informe.

76. Dentro del término que le fuera concedido, el Estado panameño remitió a la Comisión un documento de "Repertos Aclarativos al Informe 37/97 (Caso 11395) Proferido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA)", que igualmente se adjunta a la presente denuncia, en el que lejos de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión formulaba, entre otras, las siguientes consideraciones: Que el Gobierno de Panamá, además de reconocer el carácter imparcial con que la Comisión había tratado el presente caso, observaba también lo prolija que la CIDH había sido en el análisis de su problemática.

77. El Gobierno de Panamá se excusó de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, aduciendo como razón su propio derecho interno. En este sentido, señalaba el Gobierno de Panamá que no podía cumplir con pagar los salarios caídos (penúltimo párrafo de la página 3), ni podía pagar las indemnizaciones (último párrafo de la misma página), por falta de asidero legal, y al respecto manifestaba que, "En torno al reconocimiento y pago de los salarios caídos en favor de los reclamantes, para el Gobierno Nacional resulta imperiosa la orden jurisdiccional para proceder en ese sentido"; que para satisfacer el cumplimiento de esta recomendación "debe mediar una justificación plena e incuestionable derivada de una orden de un juez competente" y que como "la Corte Suprema de Justicia en torno a la reclamación judicial de los despedidos...no concibió la orden de pago de salarios caídos en favor de los reclamantes: a estas alturas, en las instancias que nos encontramos, frente a este caso, el Gobierno Nacional no tendría asidero jurídico, ni legal, ni judicial, sobre el cual apoyar el pago recomendado por la Comisión".

⁴ Nota N° 2328-DE de 12 de noviembre de 1996, ANEXO 1.

78. Que tenía el mismo problema con "La recomendación del pago de una indemnización por daños causados por el despidode los reclamantes", la cual también consideraba que no la podía pagar como lo recomendaba la Comisión, porque para ello se requería que el despido injustificado y los "visos de mala fe, de temeridad, o de abuso del derecho" en dicha decisión, los cuales niega, "deben ser reconocidos y declarados judicialmente".

79. Que lo mismos obstáculos confrontaba en materia presupuestal, (último párrafo de la página segunda): que "Fueron varias las oportunidades de nuestro Gobierno en que se comunicaron a esa Honorable Comisión sobre los obstáculos que nuestro ordenamiento jurídico legal brindaba a la forma más recomendable y óptima para resolver el conflicto, sobre todo en materia presupuestaria de control fiscal que son tan precisas y rígidas, típicas de nuestros países en vías de desarrollo, ya que constituyen la base primordial de nuestra Administración Pública. Dentro de ese marco, y para el caso que nos ocupa, se han establecido decisiones jurídicas en base a normas vigentes que para nuestro Derecho Público son de obligado cumplimiento para todo Estado, máxime para su forma gubernamental de administración, atendidos a la máxima de que nuestras autoridades no pueden hacer lo que la Ley no les permite expresamente, debiendo cumplir con las decisiones provenientes de autoridades jurisdiccionales sin excepción (es) algunas (s)".

80. Aclaraba de otro lado, que "dichas acciones no fueron ejecutadas por la actual administración"; que "Nuestro Gobierno, en su condición de regente del órgano Ejecutivo Nacional se circunscribió a la ejecución y aplicación de las medidas plasmadas en una excerta legal, por parte del Órgano Legislativo" (cuarto párrafo de la primera página del informe de descargos), y de que "El Gobierno Nacional no podía desatender su obligación y responsabilidad pública desacatando su deber de ejecutar las leyes", y de que "simplemente cumplió con su obligación y deber estatal, impuesto por mandato constitucional, actuando limitada y separadamente en consonancia con su función ejecutiva dentro de la armónica colaboración que debe guardar con los órganos Legislativo y Órgano Judicial" (quinto párrafo de la misma página).

81. En el tercer párrafo de la página cuatro del mismo escrito, al responder a las recomendaciones de la Comisión sobre el deber de los Estados de adoptar disposiciones en el derecho interno a que se refiere el artículo 2 de la Convención, el Gobierno de Panamá responde elusivamente que "las Constituciones Políticas de los países no pueden adaptarse al Derecho Internacional".

82. Pese a que todas las evidencias demuestran lo contrario, insiste que a las "personas reclamantes, peticionarios en el presente caso, se les brindaron las debidas garantías judiciales, legales y de protección en ambos aspectos" en los "diversos procesos promovidos por aquellos ello dentro del marco de las garantías procesales que

contempla el debido proceso". Confunde el hecho de que los peticionarios hayan agotado todas las gestiones de que disponían internamente hasta que sus "procesos hicieron tránsito a cosa juzgada", con otra cosa distinta que es gozar de la debida protección.

83. Se insiste también, en la página 2 del mismo documento, que a los reclamantes "se les brindaron las debidas oportunidades de ser oídos; de ser sumariados y juzgados por despachos y tribunales independientes, imparciales, competentes y pre-establecidos al momento de sus reclamaciones". Incurrir otra vez el Gobierno en confusión porque de lo que se trata es de que para que no se viole el artículo 8 de la Convención sobre garantías judiciales y debido proceso, debieron ser oídos, ser sumariados y juzgados por despachos y tribunales independiente, imparciales y competentes establecidos con anterioridad a los hechos, y nunca con posterioridad a los hechos. En el caso los trabajadores debieron acudir a tribunales (Sala Tercera Contencioso-Administrativo) que eran incompetentes al momento de producirse los hechos. Esta y no otra, es la garantía a la que se refiere el inciso 1 del artículo 8 de la Convención cuando habla de los requisitos con que debe contar una persona en "la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones".

84. La Comisión no puede aceptar tampoco como satisfactorio, como se dice en el primer párrafo de la página 4 del documento, que se han adoptado "medidas tendientes a adecuarse frente a los postulados de derechos y garantías contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, acopiando su legislación interna con los mismos, hasta donde los fundamentos básicos de sus instituciones socio-políticas se lo han permitido".

85. También en este aspecto las cosas son distintas; para consolidar las instituciones sociopolíticas del Continente es esencial a los Estados adecuar sus legislaciones a la Convención con arreglo a sus procedimientos constitucionales, y no adecuar la Convención hasta donde los fundamentos básicos de las instituciones socio-políticas lo permitan.

86. Finalmente, en la sexta y última página, se insiste otra vez en el tema de que se aplicaron a los reclamantes normas de excepción, porque "la administración gubernamental se vio precisada a regular y disciplinar porque se le estaba convirtiendo en un peligro o riesgo público contra las instituciones democráticas vigentes, hechos que suscitaron una emergencia nacional porque atentaron contra la seguridad interna del Estado panameño", cuando nunca se ha dado ninguna evidencia al respecto. Así se dice que los trabajadores crearon:

situaciones especiales y temporales que obligaron a la administración gubernamental del Estado panameño a la adopción de estrictas medidas

000022

- 20 -

de orden público en diciembre de 1990, que tendían únicamente a la preservación y seguridad del orden constitucional; de esa imperiosa necesidad surgió la controvertida Ley 25, como fórmula de solución a la problemática dada en ese momentos....(ANEXO 19).

87. La falta de adecuada respuesta y atención de las recomendaciones de la Comisión, las propias razones dadas por el Gobierno de Panamá que requiere de una decisión jurisdiccional para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, y las recientes declaraciones públicas del Jefe de Estado, Excelentísimo señor Ernesto Pérez Balladares, quien asegura que sí aceptaría una decisión de la Corte⁵, aunadas a la solicitud expresa de los peticionarios y las propias víctimas, coinciden y corroboran con la decisión adoptada por la Comisión de llevar el presente caso a la Corte. (ANEXO 21).

IV. COMPETENCIA DE LA HONORABLE CORTE

88. La Comisión Interamericana ha tramitado el presente caso de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención Americana y su Reglamento. Panamá es Estado Parte de la Convención Americana desde el 22 de junio de 1978 y el 9 de mayo de 1990 presentó en la Secretaría General de la OEA un instrumento fechado 20 de febrero de 1990, mediante el cual declara de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

89. Los acontecimientos que dieron lugar a este caso comenzaron en Panamá en diciembre de 1990, después que el Gobierno ratificara la Convención y reconociera la competencia de la Corte. El caso alega violaciones de diversos artículos de la Convención Americana sobre los que esta Corte tiene competencia de conformidad con el artículo 62.3 de la Convención. Adicionalmente se han agotado los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de la Convención. Finalmente se han cumplido los demás requisitos de procedimiento para la presentación del caso ante la Corte.

V. VIOLACIONES COMETIDAS POR EL ESTADO PANAMEÑO EN PERJUICIO DE LAS VÍCTIMAS.

90. Los hechos por los cuales se lleva el presente caso a la Corte, constituyen un concurso de violaciones a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, imputables directamente a los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y

⁵ Véase ANEXO 20.

000023

- 21 -

Judicial de Panamá, en agravio de las 270 personas que aparecen como las víctimas en el presente caso.

91. Tales hechos constituyen una concatenación de sucesos que se desarrollan desde el momento en que comienzan los arbitrarios y discriminatorios despidos, y continúan con la aprobación y sanción de la Ley 25 mediante la cual se prejuzga la responsabilidad de los trabajadores destituidos; se les selecciona arbitrariamente por los directores de las instituciones donde prestaban servicios, a quienes no constaba su participación en el evento y especialmente teniendo en cuenta su participación sindical; se les implica sin pruebas, sin debido proceso y sin juicio justo, en una presunta "participación cómplice para derrocar al Gobierno Constitucional y suplantar el sistema democrático por un régimen militar"; se les destituye como resultado de un proceso sumario realizado por un órgano del Poder Ejecutivo que asume indebidamente funciones jurisdiccionales; se los somete en sus reclamos a tribunales constituidos con posterioridad a los hechos (además del Consejo de Gabinete, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que no le correspondía intervenir); se les extrae de la jurisdicción que legalmente les correspondía; y, se confiere con tal fin, carácter penalizador retroactivo a la Ley 25.

92. Causante de las violaciones materia de la presente demanda es la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, aprobada por la Asamblea Legislativa, aplicada por un órgano del Poder Ejecutivo, convalidada y declarada constitucional por la Corte Suprema a la que se sometió a su régimen a los trabajadores despedidos con anterioridad a su aprobación y que permitió las posteriores destituciones. Tal como se alegará a continuación y se probará en el momento procesal oportuno en su aplicación, la Ley 25 tal como fue aprobada por el Poder Legislativo, aplicada por los órganos del Poder Ejecutivo y convalidada en definitiva por el Poder Judicial del Estado panameño, vulneró los derechos humanos de los peticionarios contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en definitiva, el compromiso de la República de Panamá como Estado Parte de respetar y hacer respetar tales derechos.

a) El marco de referencia

El texto de la ley cuestionada es el que sigue:

**Ley No. 25
DE 14 DE DICIEMBRE DE 1990**

000024

- 22 -

Por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la Democracia y el Orden Constitucional.⁶

Considerando: Que dicho paro... estaba vinculado a un plan armado para subvertir el orden constitucional promovido por oficiales y tropas jubiladas y en servicio activo de la fuerza pública...convirtiéndose en un movimiento político para subvertir el orden constitucional y suplantar el sistema democrático de Gobierno por un régimen militar.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DECRETA:

Artículo 1. Con el fin de preservar el Orden Constitucional, se autoriza al Órgano Ejecutivo y a los directores de instituciones autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado para que se declaren 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, y que ocupen o no cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos; sus delegados y representantes sindicales o sectoriales, directores de las asociaciones de servidores públicos, con independencia de la existencia o no de fuero sindical; o que estén o no regidos por leyes especiales.

Artículo 2. Las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado, tales como Ministros de Estado, directores de las instituciones autónomas y semi-autónomas, de las empresas estatales; y demás dependencias públicas, el Procurador de la Nación y el de la Administración, el Contralor General de la República, los Gobernadores y Alcaldes respectivos podrán, previa identificación, declarar insubsistente el nombramiento de los funcionarios públicos que participen en los actos descritos en el Artículo 1 de esta Ley.

Parágrafo. El Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, determinará si las acciones son contra la Democracia y el Orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución.⁷

⁶ Este es el encabezamiento con que aparece en la publicación oficial.

⁷ Subrayado añadido

000025

- 23 -

Artículo 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 ésta la vía gubernativa.

Artículo 4. Para los efectos de la aplicación de esta Ley, en el caso de los sindicatos de trabajadores del sector público, no será aplicable la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, ni el Artículo 137 de la ley No. 8 de 25 de febrero de 1975.

Artículo 5. Esta ley modifica, en cuanto le sean contrarias, las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975, la Ley No. 34 de 26 de septiembre de 1979, las Leyes No. 38 y 39 de 27 de septiembre de 1979, la Ley No. 40 de 28 de septiembre de 1979, y cualquier otra disposición que le sea contraria.

Artículo 6. Esta Ley es de orden público y tendrá efecto retroactivo a partir del 4 de diciembre de 1990.⁸

Artículo 7. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1991.

93. Los trabajadores a quienes se les comunicó su destitución por su supuesta participación cómplice para derrocar al Gobierno Constitucional y suplantar el sistema democrático por un régimen militar, tanto con anterioridad como con posterioridad a la aprobación de la Ley 25, recibieron una carta de notificación cuyo texto es el siguiente:

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, con el fin de preservar el orden constitucional, ha ordenado a las autoridades superiores de las distintas dependencias Estatales, declarar insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la organización, llamado o ejecución del paro nacional que se realizó el 5 de diciembre de 1990.

⁸ Subrayado añadido

000026

- 24 -

Dicha actividad injustificada e ilegal se encuentra vinculada a acciones políticas tendientes a subvertir el orden constitucional de la República y la suplantación del Gobierno Democrático.⁹

En base a su participación en la actividad antes descrita, se le comunica que su nombramiento en esta institución ha sido declarado insubsistente a partir de la fecha y por lo tanto damos por terminada la relación laboral que mantiene con esta empresa. Atentamente,¹⁰

94. Como consecuencia de la aplicación de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, cientos de funcionarios públicos que trabajaban en diferentes empresas y otras dependencias estatales, fueron destituidos o sometidos a su régimen. El número de empleados públicos comprendidos en el presente caso suma un total de 270, que corresponden a las siguientes Instituciones públicas:

.Autoridad Portuaria Nacional:	20 trabajadores
.Empresa Estatal de Cemento Bayano:	8 trabajadores
.Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL):	58 trabajadores
.Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE):	4 trabajadores
.Instituto de Recursos Hídricos y Electrificación (IRHE):	137 trabajadores
.Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN):	32 trabajadores
.Ministerio de Obras Públicas:	10 trabajadores
.Ministerio de Educación:	<u>1 trabajadora</u>
	270 trabajadores

95. Los despidos, pese al altísimo número, tuvieron un claro sentido discriminatorio en contra de quienes desarrollaban algún tipo de actividad sindical. Así, casi el 50% de ellos (137 sobre 270) laboraban en el IRHE (Instituto de Recursos Hídricos y Electrificación), que era el sindicato con mayor poder de convocatoria en ese momento. La práctica de los despidos tenía una clara orientación hacia los dirigentes sindicales, como lo ilustra el caso de la Junta Directiva del SITIRHE (Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hídricos y Electrificación), formada por 21 miembros, de los cuales 16 fueron despedidos quedando únicamente 5 dirigentes, 4 de ellos, miembros suplentes (Anexo 11).

96. La arbitrariedad, selectividad y carácter discriminatorio de los despidos queda evidenciada con el alto número de trabajadores despedidos, en virtud de la supuesta participación en un paro nacional, relacionado supuestamente con una

⁹ Subrayado añadido

¹⁰ Ver ANEXO 4.

000027

- 25 -

asonada militar, y que sin embargo se encontraban con licencia por maternidad¹¹, por enfermedad, de vacaciones o en uso de días libres o compensatorios¹²

97. Por otro lado, resulta altamente preocupante que en este estado de la evolución del desarrollo democrático en el continente, puedan aparecer y aplicarse leyes como la cuestionada Ley 25, que responden a la ideología de la "seguridad nacional", la cual es abiertamente contraria y violatoria a los derechos humanos.

98. Vale aclarar que a ninguno de los 270 trabajadores despedidos se le abonó indemnización laboral alguna. Algunas de las personas destituidas fueron varios años después reintegradas pero sin que se les pagaran las indemnizaciones, los salarios caídos, los daños y perjuicios ni se les reconoció la jerarquía y antigüedad de que gozaban. (Ver ANEXO 18). De todas maneras más del 50% de los despedidos aún no han sido reintegrados (Ver ANEXO 23).

b) Consideraciones sobre el problema de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990

99. La Comisión entrará a considerar cómo la Ley 25 afectó a los trabajadores estatales víctimas inocentes de la destitución intempestiva e injustificada dispuesta por dicha ley y de qué manera, además, tales personas han visto frustrados sus justos reclamos y violados sus derechos contemplados en la Convención Americana.

100. Antes de dicho análisis debe señalarse que pueden distinguirse dos grupos de trabajadores igualmente afectados por la Ley 25. El primero de ellos, despedidos entre el 6 de diciembre y la fecha de entrada en vigencia de la cuestionada ley. A dichos trabajadores no se les aplicó ninguno de los procedimientos laborales vigentes en ese momento, por los que sus despidos carecieron de cualquier tipo de justificación legal. La Ley 25 con respecto a este grupo vino a consolidar las arbitrariedades al establecer que tendría efecto retroactivo y obligando a este sector a recurrir a los procedimientos regulados por dicha Ley y no a los que regían al momento de efectuarse los despidos.

¹¹ Ello a pesar que el artículo 51 de la ley 8 vigente estipulaba que "la mujer que se encuentre en estado de gravidez sólo podrá ser despedida de su empleo por causa justificada y previa autorización judicial. Ver anexo 8. Ver por ejemplo la situación de Dirie Lauchu quien gozaba de licencia por maternidad y fue despedida. (Ver ANEXO 16).

¹² Ver nota SC-Sf-032-92 del Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación del 12 de febrero de 1992 y las certificaciones acompañadas. ANEXO 5.

000028

- 26 -

101. El segundo grupo de víctimas se encuentra compuesto por todos los trabajadores despedidos con posterioridad a la aprobación de la Ley 25 y a quienes también se sometió a un procedimiento distinto al que les correspondía en su calidad de trabajadores.¹³

102. La autorización para destituir sin previo juicio La Comisión toma en cuenta para empezar, lo que el propio órgano judicial de Panamá opinó respecto a la Ley 25, al pronunciarse sobre el recurso que los mismos peticionarios le sometieron para que declarase su inconstitucionalidad.

103. Señala la Corte Suprema en su sentencia de 23 de mayo de 1991, acápite N° 3, párrafos 5 y 6, analizando el reclamo de los peticionarios por la violación de los artículos 22, 31, 32 y 33 de la Constitución de Panamá, lo siguiente:

Se advierte que la Ley 25 de 1990 no trata en realidad de juzgamiento, sino de destitución. Ahora bien, hay destituciones que exigen un juzgamiento previo..... tal es el caso de ciertos altos funcionarios que deben ser juzgados y condenados ya sea por la Asamblea Legislativa, y por la Corte Suprema de Justicia.

Este no es el caso de los empleados estatales destituidos quienes:

"desde que fue abolido el régimen anterior" ...están sujetos al sistema... "del nombramiento discrecional y el de la destitución también discrecional efectuada normalmente por la propia autoridad nominadora. De modo que actualmente la autoridad competente para destituir a un empleado público es, salvo excepción, la misma que lo nombra". (Véase ANEXO 24).

104. De acuerdo con dicha sentencia Suprema, "la autoridad competente para destituir a un empleado público" --sin juicio-- es la misma que lo nombra. Este pronunciamiento e interpretación de la Ley 25 y de la legislación panameña, no puede ser ignorado por la Comisión al momento de evaluar el reclamo de los trabajadores destituidos sobre inexistencia y privación de los derechos y garantías judiciales contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³ Ver ANEXO 26, donde consta que la Secretaría de la Junta de Reconciliación, órgano administrativo encargado de tramitar las reclamaciones laborales, el día 21 de febrero de 1991, se negó a recibir las demandas de los trabajadores por los despidos injustificados.

000029

- 27 -

105. La Comisión considera también, sobre este mismo particular, lo que establece, en sentido contrario, la Constitución Política de la República de Panamá:

En cuanto a los trabajadores: Artículo 70. Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Ésta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente.

En cuanto al sindicato de los trabajadores: Artículo 64. El Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare tribunal competente mediante sentencia firme.¹⁴

106. En relación con el derecho de las autoridades panameñas sancionar o penar sin juicio previo y a ejercitar por sí mismas, la facultad de imponer "excepciones a la garantía penal de juicio previo", preocupa a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además de la cita previa de la sentencia de la Corte Suprema, otra parte de la misma en la que, ratificando este criterio, dice textualmente lo siguiente para justificar el rechazo del reclamo de los trabajadores destituidos:

En consecuencia, también se descarta la supuesta violación por la ley impugnada del artículo 33 de la Constitución. Dicho precepto es el que establece quiénes "pueden penar sin juicio previo", que según el referido artículo son, "en los casos y dentro de los precisos términos de la Ley: a) Los funcionarios con mando y jurisdicción si son irrespetados cuando ejercen sus funciones; b) Los Jefes de la Fuerza Pública quienes pueden imponer penas de arresto a sus subalternos para contener una insubordinación o motín; c) Los capitanes de buques y aeronaves quienes, cuando estén fuera de puerto tienen la facultad de mantener el orden a bordo y detener provisionalmente a cualquier delincuente real o presunto.

107. La Comisión es del criterio que las medidas sancionatorias o disciplinarias no pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa de conformidad con la ley, sino como producto de un procedimiento administrativo constitutivo en el cual se respete el derecho a la defensa y al debido proceso del afectado, consagrado en el artículo 8.1. de la Convención. En todo caso, al justificar la utilización de esta clase de penalidad "sin juicio previo" para los trabajadores del Estado destituidos por la Ley 25, la sentencia de la Corte Suprema de 30 de mayo de 1991 violó las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de los trabajadores del Estado, en cuyo nombre se trae la presenta denuncia.

¹⁴ Ver ANEXO 7.

000030

- 28 -

108. Declaratoria parcial de inconstitucionalidad Invalida el resto de la Ley. Otro problema que generó la Ley 25 se deriva de la forma en que quedó después del pronunciamiento de la Corte que la declaró constitucional en su mayor parte e inconstitucional sólo en un párrafo, porque dada la naturaleza del mismo, su invalidación trajo como consecuencia que quedase cuestionada la validez del resto de la Ley.

109. En efecto, cuando la sentencia de la Corte Suprema descalificó la tarea del Consejo de Gabinete por determinar, sin tener competencia, si los actos de los trabajadores eran atentatorios contra el orden democrático y constitucional para penalizarlos con la destitución, dice así: cuando el órgano ejecutivo (el Consejo de Gabinete) procedió a determinar "mediante Resolución N° 10, de 23 de enero de 1991", si las acciones de los trabajadores eran o no contrarias a la Democracia y al Orden Constitucional, actuó inconstitucionalmente porque la Ley 25 le atribuía una "potestad reglamentaria" que no le correspondía (página 99), por lo que al actuar como lo hizo, infringió "el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución". Agrega también:

Además, el Consejo de Gabinete no puede ejercer esa función, porque la facultad de determinar cuáles actos atentan contra la democracia y el orden constitucional es de competencia del Órgano Judicial según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución. (Subrayado de la Comisión).

110. En efecto, si el órgano que hizo la selección, determinó la responsabilidad y aplicó la sanción de destitución de los empleados estatales actuó --como lo declaró la Corte Suprema-- inconstitucionalmente; sus actos fueron afectados, *ipso facto e ipso jure*, de nulidad absoluta, careciendo entonces de valor todo lo actuado. Como consecuencia de esto, si la selección y determinación fueron nulas e inválidas, el resto de la ley quedó sin aplicación porque todo giraba en base a la validez del acto de destitución de los empleados estatales.

111. La ineffectividad de la Ley 25, luego de declararse inconstitucional el párrafo que determinó las destituciones, es el resultado de lo inoperativo que resulta, a partir de ese momento, la aplicación de mecanismos irregulares de reclamo, cuando no había nada de qué reclamar siendo todo lo hecho nulo de toda nulidad. En consecuencia, las normas de procedimiento para exigir la declaratoria de invalidez de lo nulo resultaron innecesarias e inaplicables --aunque en efecto llegaran a usarse-- ya que a quien se le declara afectado por un acto inválido no tiene necesidad de probar su invalidez, si ésta ha sido ya expresamente declarada por la Corte Suprema. Es un principio jurídico que en los casos de mero derecho, no hay nada que se tenga que probar ya que la declaratoria de nulidad pronunciada por un tribunal de justicia, no requiere de pruebas porque la prueba es la sentencia misma.

000031

- 29 -

112. Sentencia consolida la arbitrariedad. El pronunciamiento parcial de inconstitucionalidad de la Corte Suprema, en vez de invalidar lo realizado por el Consejo de Gabinete en aplicación del párrafo inconstitucional, lo consolidó y le dio carácter permanente y definitivo. En lugar de retrotraer todo a sus orígenes, a fin de permitir restablecer las situaciones jurídicas infringidas por la inconstitucionalidad declarada, convalidó las violaciones a los derechos humanos cometidas por los otros Poderes del Estado en perjuicio de los trabajadores destituidos en aplicación de la Ley 25.

113. Además, la interpretación de la ley y la jurisprudencia en su aplicación al caso de los trabajadores estatales por la Corte Suprema, es contraria a los precedentes establecidos por la propia doctrina panameña sobre la materia. Ello queda en evidencia al considerar la siguiente ejecutoria de la Corte Suprema¹⁵:

Tratándose de normas legales no queda entonces la menor duda de que las decisiones de la Corte en materia constitucional no producen efectos retroactivos. Sin embargo, la Constitución Nacional, en su artículo 204, permite que se pueda demandar la inconstitucionalidad de actos jurisdiccionales. (Salvo los fallos de la Corte Suprema o de sus Salas) que normalmente se agotan con la ejecución de los mismos y no continúan rigiendo; como es el caso de las normas legales que mantienen su vigencia hasta que sean derogadas por los diferentes medios que la Constitución consagra.

Si se permite que un acto jurisdiccional pueda ser demandado como inconstitucional, es obvio que puede ser declarado inconstitucional. Sostener que la decisión de la Corte en estos casos no produce efecto retroactivo y que sólo produce efectos hacia el futuro, traería como consecuencia que la declaratoria de inconstitucionalidad sea totalmente intrascendente, inocua. Lo que realmente ocurre es que el fallo de inconstitucionalidad de una norma legal produce una derogatoria por mandato constitucional, ya que la Constitución establece en su artículo 311 que quedan derogadas todas las leyes y demás normas jurídicas que sean contrarias a esta Constitución, y, como la Corte tiene por atribución constitucional decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes, cuando declara que una norma legal es inconstitucional la deroga constitucionalmente, en virtud de lo que establece el artículo 311 de la Constitución Nacional.

¹⁵ Código Judicial de la República de Panamá, Editorial Mizrach Pujol, S.A., 9na Edición, octubre de 1996, página 485. Subrayados agregados.

000032

- 30 -

Si las normas legales se derogan por inconstitucionales, los actos jurisdiccionales deben declararse nulos, por inconstitucionales. Se produce entonces una Nulidad Constitucional, como consecuencia de la violación de normas constitucionales por un acto jurisdiccional.¹⁶

114. La Ley 25 y la sentencia de la Corte Suprema que convalidó sus efectos, materia de las consideraciones precedentes, constituyen el marco de referencia dentro del cual tienen lugar otras violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que son materia de análisis a continuación.

c) La violación de la Convención en cuanto a las garantías judiciales

115. La Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho a disfrutar de garantías judiciales mínimas en su artículo 8. 1. que declara que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

116. Diversas violaciones al inciso 1 del artículo 8 de la Convención se han producido en este caso. El artículo 8 es claro en disponer que se debe aplicar en todos los procedimientos tendientes a "la determinación de sus derechos y obligaciones de orden ... laboral...".

117. Por ello, los trabajadores arbitrariamente despedidos debían contar con la posibilidad de ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva, a través de un "debido proceso legal", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial¹⁷. Como se alegará a continuación y se probará oportunamente, los despidos se efectuaron sin ningún tipo de respeto de las garantías judiciales mínimas y sin poder acceder a los tribunales. Cuando llegaron a las instancias judiciales tampoco contaron con las garantías del debido proceso como se demostrará en este proceso.

¹⁶ Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá de 3 de agosto de 1990. Subrayados añadidos. (ANEXO 25).

¹⁷ Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 9 (1987), párr. 28.

d) La violación de la Convención en cuanto al derecho a ser oído (artículo 8.1)

118. El reclamo de los peticionarios, según ha quedado establecido, no fue nunca escuchado por las autoridades del Estado las cuales, sin indagar directamente a través de ellos, ni considerar las razones expuestas por éstos, procedieron a destituirlos masivamente bajo la sola identificación del Jefe respectivo de la dependencia estatal. Esto fue así pese a que obviamente, por no haber participado en la organización de la manifestación ni en el desarrollo de la misma, los jefes de los organismos estatales no estaban capacitados para dar fe de la participación o concurrencia del empleado. Pese a ello, fueron sancionados y expulsados de sus empleos mediante la aplicación de la regla fijada en el artículo 2º de la Ley 25, según el cual:

Artículo 2. Las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado, tales como Ministros de Estado, directores de las Instituciones autónomas y semi-autónomas, de las empresas estatales; y demás dependencias públicas, el Procurador de la Nación y el de la Administración, el Contralor General de la República, los Gobernadores y Alcaldes respectivos podrán, previa identificación, declarar insubsistente el nombramiento de los funcionarios públicos que participen en los actos descritos en el Artículo 1 de esta Ley.

119. El derecho de ser oído es una de las garantías nucleares o esenciales del derecho de defensa y al debido proceso, el cual debe ser respetado tanto en los procesos judiciales como en los procedimientos administrativos sancionatorios. La falta de cumplimiento de esta garantía esencial del debido proceso constituye una transgresión a las normas de la Convención Americana, consagradas en el artículo 8.1.

e) La violación de la Convención en cuanto al derecho a un juez o tribunal independiente e imparcial (artículo 8.1)

120. Tal como se desprende tanto del texto de la Ley 25 como de las diferentes notificaciones de cancelación del nombramiento a cada uno de los trabajadores, se les imputaba la participación en un movimiento armado tendiente a derrocar al Gobierno constitucional. Sin embargo, el supuesto hecho ilícito atribuido a los trabajadores no fue sometido a un juez o tribunal independiente e imparcial, para que pudieran ser juzgados con las debidas garantías, como lo dispone la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En vez de esto, se sometió sus casos arbitrariamente, a procedimientos y órganos establecidos *a posteriori* por la Ley 25, donde su situación y sus reclamos fueron considerados y resueltos no por el órgano jurisdiccional competente e imparcial: el fuero laboral en cuanto a los despidos y los jueces penales en cuanto a los presuntos delitos, sino por funcionarios dependientes

del Poder Ejecutivo (el Consejo de Gabinete), quienes no son por definición órganos independientes e imparciales, por lo que procedieron a confirmar lo resuelto por las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado y de las instituciones autónomas y semi-autónomas de las empresas públicas.

121. Confirma esta violación al derecho de los trabajadores estatales a un juez o tribunal independiente e imparcial, la propia sentencia de la Corte Suprema de 23 de mayo de 1991, que declara que el Consejo de Gabinete, que asumió las funciones de juez y tribunal, actuó inconstitucionalmente y que no pudo ejercer esa función que es de exclusiva competencia del órgano jurisdiccional. En efecto la sentencia indicó que.

El párrafo del artículo 2, ... viola al numeral 2 del artículo 203 porque confiere el Consejo de Gabinete una función que la Constitución atribuye a la Corte Suprema de Justicia.

f) **La violación a la Convención en cuanto al derecho a un "tribunal competente" (Artículo 8.1)**

122. Panamá violó en perjuicio de los 270 trabajadores despedidos, objeto de la presente demanda, el derecho de ser juzgados con las debidas garantías del tribunal competente que le correspondía; en su caso, como se ha mencionado antes, los jueces y tribunales de trabajo. El derecho a ser juzgado por un tribunal "competente", además de estar contemplado en el artículo 8 inciso 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también se hallaba previsto por la ley vigente panameña antes de entrar en aplicación la Ley 25, la que de manera expresa los substraía de ella a partir del momento de su expedición.

123. Las relaciones laborales, en el caso de los trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, al momento de dictarse la Ley 25, se hallaban reguladas por la Ley N° 8º de 25 de febrero de 1975, en cuyo artículo 118 se establece:

En los contratos de trabajo por tiempo indefinido, el trabajador a quien se le comunique el despido podrá solicitar a los tribunales de trabajo, a su elección, que se le reintegre en el cargo que desempeñaba, o que se le pague la indemnización prevista en el artículo 125 de esta ley. (Resaltado nuestro, Anexo 8).

124. Cuando los trabajadores destituidos decidieron recurrir a la vía laboral, en aplicación de lo dispuesto por el artículo precedente, ésta les fue denegada en aplicación de la indicada Ley 25, lo que los privó, entre varias otras garantías del

000035

- 33 -

debido proceso, del derecho de ser oídos por un juez o tribunal "competente" para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden... laboral.¹⁸

125. La Ley 25 privó a los peticionarios de estos derechos de la siguiente forma:

Artículo 4. Para los efectos de la aplicación de esta Ley, en el caso de los sindicatos de trabajadores del sector público, no será aplicable la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, ni el Artículo 137 de la ley No. 8 de 25 de febrero de 1975.

126. Hay también privación del derecho de los peticionarios de ser sometidos a un juez o tribunal competente, en la parte en la que se les acusa del delito de Instigación, asociación o complicidad para delinquir contra el orden constitucional y, pese a la gravedad de la imputación, no se les sometió, como lo señaló la sentencia de la Corte Suprema, al pronunciamiento del órgano jurisdiccional, en lugar de ser remitidos para la determinación de su caso, como se hizo, al juicio de una dependencia del Poder Ejecutivo. Estos funcionarios administrativos cuando determinaron la responsabilidad de los trabajadores "actuando ultra vires usurparon jurisdicción e invadieron facultades de los organismos judiciales ordinarios".¹⁹ Esa sumisión del caso de los empleados estatales destituidos a un fuero que no era el competente, afectó las garantías del debido proceso establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

127. Por lo cual en el presente caso el sometimiento de los trabajadores despedidos, al juzgamiento por parte de órganos del Poder Ejecutivo, en relación a los hechos ilícitos imputados, violó la garantía a ser juzgado por un tribunal competente, consagrada en el artículo 8.1 de la Convención.

g). **La violación de la Convención en cuanto al derecho a un tribunal establecido con anterioridad por la ley**

128. El párrafo 1 del artículo 8 de la Convención Americana establece, en la parte pertinente, que toda persona tiene derecho, con las debidas garantías, a ser oído por un juez o tribunal establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación formulada en su contra "para la determinación de sus derechos de orden.....laboral o de cualquier otro carácter".

¹⁸ Artículo 8 Convención Americana

¹⁹ Caso Loayza Tamayo, sentencia de 17 de septiembre de 1997, párr. 61.

129. Además de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta garantía también se halla contemplada en el artículo 1968° del Código Judicial de la República de Panamá, según el cual "Nadie podrá ser juzgado sino por Tribunal competente, previamente establecido, conforme al trámite legal y con plena garantía de su defensa". Pese a ello, la cuestionada Ley 25 ignoró los derechos y garantías de los trabajadores contemplados en la ley panameña y en la Convención Americana, al establecer como órgano para determinar su responsabilidad y sanción al Consejo de Gabinete y no al juez o tribunal establecido con anterioridad por la ley, aclarando además que, con independencia de la existencia o no de fuero sindical y estuviesen o no regidos por leyes especiales (artículo 1); contra la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de un servidor público sólo cabría recurso de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión y de apelación ante la autoridad superior, agotándose con ésta la vía gubernativa (artículo 3).

130. Además de esto, la misma Ley 25 violó igualmente esta misma garantía del debido proceso, cuando para el caso de los sindicatos de trabajadores del sector público, declaró que no era aplicable la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, ni el Artículo 137 de la Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975 (artículo 4); y, que quedaban modificadas las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975, en la Ley No. 34 de 26 de septiembre de 1979, en las Leyes 38 y 39 de 27 de septiembre de 1979 y en la Ley No. 40 de 28 de septiembre de 1979 y en cualquier otra disposición que le fuese contraria.

131. De esta manera, las garantías y derechos de los trabajadores estatales de ser juzgados por jueces y tribunales establecidos con anterioridad por la ley, quedaron proscritos por el texto de la Ley 25 y, en lugar de esto, se les sometió a procesos ante jueces y tribunales que, si bien existían con anterioridad a los hechos, como el Consejo de Gabinete y la Jurisdicción Contencioso Administrativo no eran, al momento de tener éstos lugar, competentes para conocerlos y sólo lo fueron después de los mismos porque expresamente la Ley 25 les dio jurisdicción y competencia con este fin. Además de ser sometidos indebidamente a tales tribunales, también lo fueron a trámites y procedimientos diferentes a los vigentes al momento de tener lugar los acontecimientos materia del presente caso.

h) La violación a la Convención en cuanto al derecho a la presunción de inocencia

132. El derecho a la presunción de inocencia se halla contemplado en el inciso 2 del artículo 8 de la Convención Americana, según el cual:

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

133. Dentro de la legislación panameña, la garantía de presunción de inocencia se halla contemplada en el artículo 22, segundo párrafo, de la Constitución Política que establece: "Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa..." ; y, en el artículo 1966 del Código de Justicia que dice lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a su libertad personal y frente a toda denuncia se presume su inocencia".

134. En lugar de observar esta garantía de debido proceso aplicable a todos los procedimientos sancionatorios, autoridades públicas panameñas desconocieron este derecho a los peticionarios y, sin que estuviesen acreditados ni probados los hechos imputados, ni probada su culpabilidad en juicio público con todas las garantías establecidas para su defensa, presumieron no su inocencia sino su responsabilidad, procediendo a sancionarlos con la destitución de sus cargos.

135. La única acusación en la que se apoyaron la Asamblea Legislativa, el Gobierno y la Corte Suprema para probar la culpabilidad es en una nota periodística nunca probada, aparecida en el diario La Prensa el 5 de diciembre de 1990 --día del supuesto paro laboral-- y siguiente al de la manifestación, en el que se atribuye a un dirigente sindical, en medio del calor de los discursos, haber dicho que si el Gobierno no atendía sus reclamos los trabajadores se mantendrían hasta las últimas consecuencias hasta que cayese. La llamada "evidencia" se halla transcrita en la nota que el 10 de febrero de 1995 remitió el Presidente de la Corte Suprema al Gobierno de Panamá y éste envió a la Comisión el 25 de setiembre de 1996. Dice así:

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo señaló, que no era cierto que el movimiento de los trabajadores de esos días de diciembre fuera puramente reivindicativo como se afirmó en las demandas y citó en su sentencia del 18 de diciembre de 1992, página 15, los siguientes hechos:

El dirigente sindical de los trabajadores del IRHE, Isaac Rodríguez, en un hecho público y notorio, declaró el día 4 de diciembre, durante la manifestación obrera, que el paro se prorrogaría por 24 horas, "y si después de 24 horas no quieren negociar, el paro se prorrogará 48 horas o 72, hasta que caigan entonces". (Diario La Prensa, del 5 de diciembre de 1990). Ese mismo día 4 de diciembre, a las 5.30 de la tarde, el Coronel Eduardo Herrera Hassan, ex jefe de la Policía Nacional, acusado de atentar contra la estabilidad interna del Estado, se fugó de la cárcel de la Isla de Naos y se tomó parcialmente el Cuartel Central de la Policía Nacional.....Informes públicos revelaron que mientras los rebeldes permanecieron el Cuartel Central, hubo comunicaciones entre ellos y algunos dirigentes sindicales.

La cita de la sentencia del tribunal continúa y concluye con lo siguiente:

El marco histórico narrado es el que sirvió de base a la expedición, por parte de la Asamblea Nacional, de la ley 25...de 1990, que estableció...la autorización para despedir a los funcionarios públicos que habían participado en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentan contra la democracia y el Orden Constitucional, fueran o no dirigentes sindicales.

136. Esta noticia periodística, nunca confirmada ni corroborada, que atribuye un dicho a uno de los oradores antes de conocerse la sublevación militar, fue la única prueba que utilizaron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Panamá, como plena evidencia para justificar la destitución masiva de casi trescientos trabajadores estatales. Sobre esta base, que no constituye ninguna evidencia legal, los órganos del Estado de Panamá presumieron y dieron por cierta la culpabilidad de todos los empleados públicos. Por ello sin duda, la sentencia de 23 de mayo de 1991 sostiene que lo que hubo fue no un juicio sino simple y llanamente una destitución, donde se presumió la responsabilidad de los empleados a quienes se declaró la insubsistencia de sus nombramientos en aplicación de la Ley 25 de 1990.

137. Aunque la orden de suspensión del paro no hubiese sido acatada por aquellos que no llegaron a conocerla, un paro parcial de 24 horas no podía haber desestabilizado, como de hecho no lo hizo, el régimen democrático y constitucional del país, por lo que al comprobar su carácter inofensivo no podía justificarse que se procediese de manera tan drástica, máxime siendo pública la intención y decisión de la directiva de no ejecutarlo.

138. La Ley 25 y actos de ejecución que dispusieron la arbitraria destitución masiva de los trabajadores estatales sin juicio previo, prejuzgando su responsabilidad, violó la garantía de presunción de inocencia de los reclamantes y en consecuencia, la obligación asumida por el Estado de Panamá en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

139. Por otra parte vale destacar que en la Fiscalía Novena del Primer Circuito Judicial de Panamá donde se investigaron los hechos acaecidos los días 4 y 5 de diciembre de 1990 en contra de Eduardo Herrera y otros por el delito de sedición, no se sindicó a ninguno de los trabajadores que fueran despedidos²⁰.

²⁰ Véase certificaciones de la Fiscalía Novena del Primer Circuito Judicial. ANEXO 3.

000039

- 37 -

140. Sin embargo, en las notas de despido a los 270 trabajadores se señaló que el paro nacional --nunca llevado a cabo-- "se encuentra vinculado con la sublevación militar que se inició el 4 de diciembre de 1990 y que culminó el 5 de diciembre del mismo año"²¹. Sin embargo, esta imputación se impuso a los trabajadores despedidos, sin ningún género de prueba que demostrara los hechos y su relación de causalidad, resultando así arbitraria.

141. La atribución de participación en una asonada militar mediante una decisión administrativa y no judicial y la imposición de la mayor sanción posible a un trabajador como es el despido constituyó una violación de la presunción de inocencia en la que "subyace el propósito de las garantías judiciales"²².

i) **La violación de la Convención en cuanto al principio de legalidad y de irretroactividad (artículo 9)**

142. Este principio se halla contemplado en el artículo 9 de la Convención y establece que:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

143. El principio de legalidad se basa en la observancia de las normas básicas que otorgan garantías de seguridad jurídica al debido proceso y que son, entre otras, el respeto a los principios: *nullum crimen sine lege*, según el cual todo hecho infractorio que se impute a una persona debe estar determinado por la ley; *nulla poena sine lege*, que requiere que la pena que se imponga sea la que estaba prevista y no otra que no corresponda al hecho; que el hecho prohibido por la ley en efecto haya tenido lugar y se haya producido una violación al orden legal; que haya tipicidad, identificando el hecho con la persona y con la norma infringida; que haya antijuridicidad, descartándose que la persona haya actuado en forma autorizada, justificada o permitida; y, que haya culpabilidad en la forma, condiciones y circunstancias bajo las cuales intencionalmente tuvo lugar el acto ilícito. Además de estas garantías de legalidad previas a la aplicación de la pena, se agrega también el principio de la

²¹ Véase notas del Ing. Jorge de la Guardia, Director General del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, ANEXO 4.

²² Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 77.

000040

- 38 -

proporcionalidad, que exige que la sanción impuesta no sobrepase la responsabilidad por el daño causado.

144. Resulta injustificable penar a quien no se le ha comprobado la comisión de un hecho delictuoso o a quien en su accionar no ha cometido delito alguno. En este sentido, el artículo 19 del Código Penal panameño establece: "No comete delito quien obre en cumplimiento de un deber legal o en el ejercicio legítimo de un derecho".

145. Además de no haber sido nunca probado el delito que se les imputó, parece excesivo y poco proporcionado sancionar con la máxima pena laboral, la de destitución, a los sindicalistas y trabajadores estatales por organizar y participar en su manifestación marcha de protesta laboral, cuando los primeros estaban cumpliendo con su deber legal: defender las causas de sus afiliados; y, los segundos, ejerciendo un legítimo derecho.

146. Aún cuando la Comisión es consciente que la "Corte no es un tribunal penal ante el cual se pueda discutir la responsabilidad de un individuo por la comisión de delitos"²³, vale la pena recalcar que no hubo delito alguno que cometiesen los trabajadores destituidos, pues el mismo nunca quedó acreditado por las propias autoridades del Estado panameño. En efecto, según la ilustrada opinión del Jefe del Ministerio Público de Panamá, entonces Procurador General de la Nación, Licenciado Rogelio Cruz Ríos, quien ratificando su dictamen de inocencia dijo lo siguiente en una nota remitida a la Asamblea Legislativa²⁴:

Sobre este asunto tan controvertido la Procuraduría General de la Nación, ha declarado públicamente que, de las investigaciones penales realizadas por este despacho no emergen evidencias de que grupos de trabajadores estatales hayan participado, de manera alguna, en el intento de golpe de Estado perpetrado por un grupo de militares al Gobierno del Presidente Guillermo Endara Galimany en diciembre de 1990.

147. Confirma la violación del derecho de los reclamantes, la importante opinión personal, coincidente con la del Fiscal General, del Magistrado Supremo José Manuel Faundes, quien ejercía en octubre de 1994 las funciones de Vicepresidente Encargado de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en cuya nota oficial al Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, se pronuncia sobre una

²³ Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 37.

²⁴ Nota No. DPG-2729-91 de 8 de noviembre de 1991, remitida por el Procurador General de la Nación de Panamá al Presidente de la Comisión de Trabajo y Bienestar Social de la Asamblea Legislativa (ANEXO 12).

000041

- 39 -

solicitud de información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al entonces Canciller Gabriel Lewis Galindo, en los siguientes términos:

Luego de haber realizado un examen general de los hechos y circunstancias que rodearon los acontecimientos de los días 4 y 5 de diciembre de 1990, esta Casa de Leyes y Jurisprudencia considera que aun cuando en su momento se manifestó que no cabían los argumentos de hecho y de derecho sobre los cuales descansaban las pretensiones de los servidores públicos destituidos y que se recogen en las resoluciones con anterioridad citadas, manifiesta de forma muy responsable que es probablemente que no se hubieran analizado a fondo algunas opiniones jurídicas importantes en su rango y jerarquía y que trataban de aclarar o contribuir a dejar palmariamente establecido que entre el movimiento de "reivindicación social" llevado a cabo por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales y la fuga de la prisión del Coronel Eduardo Herrera Hassán, no existió ningún tipo de vinculación y por ende ningún tipo de complicidad con ese hecho.

Ahora bien, esta Superioridad consciente de su responsabilidad como ente rector de la administración de justicia en Panamá, hace la salvedad que la opinión transcrita en líneas anteriores (-SE REFIERE AL DICTAMEN DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN-) si bien es cierto es categórica al señalar que no existió vinculación alguna entre la asonada golpista de Herrera Hassán con el movimiento obrero, la misma nunca fue examinada en virtud que a la Corte Suprema de Justicia solamente le correspondió opinar sobre la constitucionalidad o no de la referida Ley 25, así como el estudio de las demandas que en materia de violaciones administrativas fueron del conocimiento de la Sala Tercera; por lo que en esta oportunidad que nos ha correspondido rendir el presente informe, sí creemos que, independientemente sobre si la ley externa priva sobre la ley interna o viceversa, lo importante es el fondo de lo puntualizado por el señor Procurador en dicha nota, y que por tanto es de justicia reconocer el contenido de la misma a fin de que los Organismos Internacionales que deberán tratar este asunto tengan una visión diáfana sobre los elementos de ley que rodearon aquellos acontecimientos.

Por lo tanto y al considerar esta Superioridad que sus actuaciones en materia jurídica sobre los hechos memorados en esta oportunidad son definitivas e irrecurribles, manifiesta con suficiencia que hoy, que el país vive en plena democracia y enrumbado a lograr una verdadera Justicia Superior, es deseable que se hagan aportes que signifiquen la rectificación de acciones anteriores y por ende, el reconocimiento de los derechos vulnerados de aquellos que, como los servidores públicos de

000042

- 40 -

Empresas Estatales, ampliamente referidos en el presente documento, se han visto afectados por los propios instrumentos jurídicos que le han de servir de protección y amparo a los mismos²⁵.

148. La autoridad legal y moral de lo expuesto por tan connotadas autoridades públicas del propio Estado de Panamá, que además de serlo son también destacados juristas y expertos en derecho panameño, corrobora y confirma que los empleados destituidos del sector público de Panamá fueron víctimas inocentes de una sucesión de hechos ilegales y arbitrarios por la falta de garantías de legalidad y seguridad jurídica con que se condujeron internamente sus procesos.

149. En consecuencia, la Ley 25 al atribuir en su artículo 2 al órgano ejecutivo (Consejo de Gabinete) la facultad para determinar las acciones contra la democracia y el orden constitucional a fin de aplicar la sanción administrativa de destitución, "deslegalizó" el tipo de sancionatorio, atribuyéndole a la autoridad gubernamental su determinación y aplicación con lo cual se violó el derecho al principio de legalidad en materia sancionatoria, consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana según el cual "Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable...".

150. Además de lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre la irretroactividad de la ley, también la Constitución de Panamá establece lo siguiente en su artículo 31, al ocuparse de las Prerrogativas Penales: "Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado".

151. Pese a esta norma sustantiva, todos los trabajadores estatales fueron destituidos porque se dio preferencia a una ley particular y de menor rango, como la Ley 25 en la que se establecía expresamente lo siguiente:

Artículo 6. Esta Ley es de orden público y tendrá efecto retroactivo a partir del 4 de diciembre de 1990.

152. La ley tiene límites temporales para su aplicación. Sólo es aplicable la vigente en el momento de la comisión del hecho punible. En materia punitiva, la sanción tiene una validez temporal que no permite su aplicación antes de entrar en vigencia o después de haber dejado de tenerla. Es una garantía del debido proceso que la ley penal o las leyes sancionatorias en general, no pueden extender su validez en el tiempo a capricho del legislador o del juez que la aplica, sino que los límites de su

²⁵ Nota CSJ-SNG-354-94 de 3 de octubre de 1994 dirigida a Gabriel Lewis Galindo, Ministro de Relaciones Exteriores. ANEXO 6.

000043

- 41 -

vigencia son los límites de su aplicabilidad. En base a este principio de no retroactividad y de no ultractividad, se establece un límite temporal que es garantía de debido proceso.

153. Las leyes que acarrear la aplicación de una sanción sólo pueden ser aplicables a futuro en virtud del principio de irretroactividad a que se refiere la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante ello, muchos de los trabajadores despedidos lo fueron aún con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 25, lo que demuestra la arbitrariedad con que se procedió en el caso de los peticionarios. A pesar de ello, la Ley 25 fue expresamente aplicada con efecto retroactivo (artículo 6) con base en una norma de Derecho Interno contenida en el artículo 43 de la Constitución, la cual establece:

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 favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

154. En consecuencia, violan el principio de legalidad y de irretroactividad contemplado en la Convención Americana no sólo la ley en cuestión, sino también el artículo 43 de la Constitución de ese país que establece que "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese", en cuyo texto se basó el Estado para declarar retroactiva la Ley 25.²⁶

155. Cuando una ley, cualquiera que sea su naturaleza,²⁷ trae consigo la aplicación de una sanción, la misma, en virtud del principio de irretroactividad de la ley, sólo puede aplicarse a futuro, pues el eventual sancionado debe conocer con anterioridad cuáles actos le están permitidos y cuáles le están prohibidos y pueden ser objeto de sanción. La Ley 25 viola el principio de irretroactividad de la ley, al establecer

²⁶ Subrayado añadido. Ver ANEXO 7.

²⁷ El principio de irretroactividad de la ley, no debe interpretarse en sentido estricto. No debe entenderse por condena solamente aquella de origen penal; el régimen de las penas sobrepasa el ámbito penal, y la aplicación de este principio se extiende a otros ámbitos donde se apliquen sanciones. En todo caso, es necesario mencionar que la interpretación de los tratados debe ser flexible. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: "Los tratados deben interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos, teniendo en cuenta su objeto y fin (artículo 31 de la Convención de Viena), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, párr.49).

000044

- 42 -

efectos retroactivos para sancionar actos que se cometieron con anterioridad a la promulgación de dicha ley, creando no sólo una nueva causal de despido, que es la sanción más grave para un trabajador, sino violando además el principio de defensa, bajo la aplicación de un criterio arbitrario en el que solamente se requería de la apreciación del máximo jerarca de cada institución para aplicar la destitución.

j) La violación de la Convención en cuanto al derecho a la Protección Judicial (artículo 25)

156. Los 270 trabajadores a cuyo nombre se presenta la demanda fueron privados de su derecho a un recurso efectivo en relación con los derechos violados, consagrados en el artículo 25 de la Convención que declara:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y, c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

157. El derecho a la protección judicial señalado por la Corte "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención"²⁸. Dicho artículo 25 implica varias obligaciones a los Estados Partes y entre ellas, 1) el deber de establecer un recurso rápido y efectivo para proteger los derechos humanos; y, 2) el compromiso de garantizar el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

k) La violación a la Convención en cuanto al derecho a contar con un recurso rápido y efectivo (artículo 25)

158. El pronunciamiento final de la Corte Suprema sobre el reclamo de los trabajadores por la desatención del derecho de petición llegó demasiado tarde, el 23

²⁸ Caso Castillo Páez, sentencia de 3 de noviembre de 1997, párr. 82.

000045

- 43 -

de mayo de 1991, cuando habían trascurrido más de seis meses de los despidos y éstos se hallaban en la calle, sin trabajo, sin salario y desposeídos de todos sus derechos. En cuanto al reclamo de inconstitucionalidad de los peticionarios sobre la ineficacia que había tenido el ejercicio de su derecho de petición, la Corte Suprema declaró:

Si los aludidos empleados públicos presentaron una petición formal a alguna autoridad pública, ésta ha debido contestarles dentro del término establecido por la Constitución. Si no lo hizo, dicha autoridad sería, en todo caso, objeto de una sanción prevista por la ley. Pero la referida omisión por parte de la respectiva autoridad no es, ni puede ser, causal de inconstitucionalidad de la ley 25 de 1990.

159. La inefectividad y denegación del derecho de petición, que obviamente admite la Corte al referirse a la falta de atención y respuesta que recibió de las autoridades públicas, confirma la denuncia de éstos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el desamparo en que quedaron frente a los actos que violaban sus derechos fundamentales.

160. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido sobre este asunto:

Según (la Convención) los Estados partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser substanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismo Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1).²⁹

La inefectividad del recurso intentado

161. Al recurrir los trabajadores despedidos a los tribunales panameños, sus demandas fueron desechadas por argumentos fútiles que transformaron en ineficaz el recurso intentado.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, párr.91.

000046

- 44 -

162. Así el propio Presidente de la Corte Suprema panameña, refiriéndose a la sentencia pronunciada por dicho tribunal en el recurso de inconstitucionalidad intentado indicó que:

es probable que no se hubieran analizado a fondo algunas opiniones jurídicas importantes en su rango y jerarquía y que trataban de aclarar o contribuir a dejar palmariamente establecido que entre el movimiento de "reivindicación social" llevado a cabo por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales y la fuga de la prisión del Coronel Eduardo Herrera Hassán, no existió ningún tipo de vinculación y por ende ningún tipo de complicidad con ese hecho.³⁰

163. Obviamente un recurso en el que no se tienen en cuenta opiniones jurídicas importantes en su rango y jerarquía, deja de ser efectivo y se transforma en ilusorio constituyendo una violación del artículo 25 de la Convención Americana.

164. Los trabajadores despedidos, resuelta la contienda constitucional, ocurrieron ante la Sala Tercera Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia con el objeto de ejercer un remedio judicial que los amparara contra alegados actos violatorios de sus derechos individuales, esto es, la ilegítima remoción en su posición de trabajadores estatales, y que les proveyera una reparación adecuada. La Comisión no niega que los trabajadores tuviesen libre acceso a dicho recurso. Sin embargo, entiende que el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 25 no se agota con el libre acceso y desarrollo del recurso judicial. Los rechazos en las siete demandas contencioso administrativas intentadas dejaron desamparados a los trabajadores³¹. La Comisión considera que dichas resoluciones de la judicatura produjeron como efecto que los 270 trabajadores se vieran imposibilitados de contar con un recurso judicial efectivo que los amparara contra alegados actos violatorios de sus derechos, según estaba reconocido por la Convención Americana, la Constitución de Panamá y las leyes vigentes en la época de su remoción, y a una eventual reparación adecuada.

³⁰ Resalto nuestro. Nota del Magistrado Supremo José Manuel Faundes (ANEXO 6).

³¹ Siete (7) sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, 1. Sentencia del 18 de diciembre de 1992; 2. Sentencia del 21 de junio de 1993; 3. Sentencia del 20 de junio de 1993 (Entrada No. 172-91); 4. Sentencia del 30 de junio de 1993 (Entrada No. 178-91); 5. Sentencia del 30 de junio de 1993 (Entrada No. 279-91); 6. Sentencia del 23 de julio de 1993 (Entrada No. 278-91); 7. Sentencia del 30 de julio de 1993 (Entrada No. 304-91).

000047

- 45 -

165. El recurso judicial contencioso-administrativo fue abiertamente ineficaz, pues al no reconocer la existencia de la violación de los derechos convencionales, constitucionales y legales, no fue apto para amparar a los trabajadores en su derecho afectado ni para proveerles una reparación adecuada. El Tribunal Contencioso-Administrativo fue ineficaz en amparar a los trabajadores de las violaciones a sus derechos reconocidos convencionalmente. En efecto, en cada una de las demandas se invocó específicamente la Convención Americana y la Sala Tercera sistemáticamente rechazó tal argumento³². La Corte Interamericana ha establecido que:

El artículo 25(1) incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos. Como ya la Corte ha señalado, según la Convención "...los Estados Parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.(1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción...". Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.³³

166. De este modo, los 270 trabajadores no solamente se vieron privados de su derecho a contar con un recurso efectivo cuando la Corte Suprema rechazó su demanda de inconstitucionalidad sin considerar todos los argumentos jurídicos necesarios, sino también cuando las siete demandas contencioso administrativas impetradas fueron rechazadas por la Sala Tercera.

³² Ver ANEXO 15, página 20 - 22.

³³ Opinión Consultiva del 6 de octubre de 1987, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, OC-9/87 párrafo 24.

000048

- 46 -

En cuanto al cumplimiento de las decisiones que estimaron la procedencia del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 25

167. Además de la falta de sanción a las autoridades que denegaron o no respondieron al reclamo de los peticionarios y de la no aplicación de correctivos a esta omisión para que no quedase consolidado el desamparo, también constituye un incumplimiento del compromiso que la República de Panamá asumió, de conformidad con el acápite a) inciso 2, párrafo 2, del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la inobservancia del precepto que obliga al Estado a **garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.**

168. También el Estado de Panamá, por omisión de la Corte Suprema, incumple el inciso c) del párrafo 2, del mismo artículo 25 de la Convención Americana, cuando declara fundado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad de los peticionarios, en la parte que establece que el Consejo de Gabinete no tenía facultad para determinar su destitución pero, simultáneamente, se declara incapaz de hacerla cumplir arguyendo que las sentencias que declaran la inconstitucionalidad una ley no tienen efecto retroactivo. En esta sentencia la Corte Suprema de Panamá estableció en su parte dispositiva lo siguiente:

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando Justicia, y en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA** que es inconstitucional el parágrafo del artículo 2 de la ley 25 de 1990 y que **NO HAN SIDO VIOLADOS POR LA LEY 25 de 1990** los artículos 2, 4, 17, 19, 22, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 41, 43, 60, 64, 68, 70, 73, 74, 75, 153, 157, 195, 203, y 295 de la Constitución Nacional, ni ninguna a otra disposición de ella.

169. Es indudable que a las sentencias de inconstitucionalidad de normas en Panamá la Corte Suprema les da únicamente efectos prospectivos, con base en lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, el cual dispone que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad "no tienen efecto retroactivo". No obstante debe destacarse el desarrollo jurisprudencial que ha habido en esta materia en el derecho comparativo, incluyendo la doctrina de la propia Corte Suprema panameña contenida en su fallo de fecha 3 de agosto de 1990, en relación al necesario efecto retroactivo de las sentencias de inconstitucionalidad de actos jurisdiccionales, pues de la contrario, "traería como consecuencia que la declaratoria de inconstitucionalidad sea totalmente intrascendente, inocua". La norma de la Convención que en este caso se infringe establece lo siguiente: los Estados Partes se

000049

- 47 -

comprometen: "c) a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

170. Sobre el particular, la Comisión observa que el estándar en el control constitucional en los sistemas europeos e incluso en varios países americanos (ej. Costa Rica, Estados Unidos, Venezuela y otros) es el permitir los efectos ab-initio o ex-tunc, es decir retroactivos, de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales, a fin de permitir el efectivo restablecimiento de las situaciones jurídicas y la justicia en el caso concreto.³⁴

171. En efecto, como hemos indicado previamente, la Corte Suprema declaró inconstitucional en parte la Ley 25, pero sin invalidar los actos que se dictaron al amparo de la parte de la Ley 25 declarada inconstitucional. Con esta situación, los trabajadores no lograron que las autoridades competentes cumplan con la decisión del máximo tribunal del país al que recurrieron los trabajadores en virtud del artículo 25 de la Convención Americana.

172. El incumplimiento de los incisos a) y c) del párrafo 2 del artículo 25 de la Convención Americana, hace incurrir al Estado panameño en violación de los derechos y garantías en materia de protección judicial contemplados en el artículo 25 de la Convención Americana.

l) La violación de la Convención en cuanto al Derecho a la Libertad de Asociación (artículo 16)

173. El artículo 16 de la Convención Americana contempla este derecho, que establece:

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones

³⁴ Sobre el particular ver entre otros, en el libro "La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica" Madrid 1997, el artículo de Allan R. Brewer Carías, "El Sistema Panameño de Control Concentrado de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, publicado en "El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano", Volumen II, Caracas, Venezuela, 1996, página 962 y siguientes.

000050

- 48 -

legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

174. En cuanto a si la Ley 25 afectó o no el derecho de asociación de los trabajadores destituidos, la sentencia de la Corte Suprema de mayo de 1991 sostiene:

Como quiera que en la cuestionada ley no hay ninguna disposición que prohíba o coarte el derecho de asociación, la Corte concluye que la ley 25 de 1990 no infringe el artículo 39 que permite "formar compañías, asociación y fundaciones que no sean contrarias a la moral y al orden legal...".

175. El texto de la Ley 25 no prohíbe o coarta expresamente el derecho de asociación, pero en el caso del ejercicio de este derecho por parte de los trabajadores del Estado, lo penaliza de manera expresa. La Ley al ordenar la destitución de todos los empleados públicos asociados gremialmente o sindicalizados, especificó:

ocupen o no cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos, sus delegados y representantes sindicales o sectoriales, directores de las asociaciones de servidores públicos, con independencia de la existencia o no de fuero sindical; o que estén o no regidos por leyes especiales.

176. La Corte Suprema no podía ignorar que las autoridades gubernamentales de Panamá al aplicar la Ley 25 penalizaron a la dirigencia sindical que lideraba el movimiento laboral de los empleados estatales, precisamente porque estaban asociados a esta organización. Tampoco, que esa misma Ley los privó de todos los derechos de que disfrutaban anteriormente y hasta el momento de su promulgación; y que, por su asociación sindical, los sindicó como autores de acciones contra la democracia y el orden constitucional. La Ley 25, al referirse a dichos sindicatos de trabajadores estatales, lo hizo de modo específico y concreto señalando en su artículo 4º: "Para los efectos de la aplicación de esta Ley", ella se refiere al "caso de los sindicatos de trabajadores del sector público".

177. Además de la violación al derecho de asociación de los trabajadores gubernamentales, también los locales de tales asociaciones de trabajadores del Estado fueron tomados por la fuerza pública, sus asociados fueron expulsados, perseguidos o detenidos y sus instalaciones objeto de saqueo, llegándose inclusive a intervenir los fondos y cuentas corrientes producto de sus modestas contribuciones gremiales.

178. El Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo coincidentemente indicó que por efectos de la cuestionada Ley 25 se afectó la libertad y derecho de asociación sindical. (Ver ANEXO 22).

000051

- 49 -

179. La Ley 25 y su aplicación afectaron el ejercicio de la libertad de asociación laboral y sindical de los peticionarios y las normas que garantizan el ejercicio de este derecho contempladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión vuelve a reiterar que no sostiene que la Ley 25 haya prohibido el ejercicio de la libertad de asociación, sino que alega que la misma impuso sanciones a quienes hicieron ejercicio legítimo de la misma y esto constituye una violación de la Convención Americana. Jamás el ejercicio de derechos protegidos en la Convención puede justificar ataques, represalias o sanciones a quienes lo han hecho. Es por ello, que al haber actuado el Estado panameño en la forma indicada, violó el derecho de asociación de los trabajadores despedidos consagrado en el artículo 16 de la Convención.

m) La violación de la Convención en cuanto al Derecho de Reunión (artículo 15)

180. El derecho de reunión se encuentra consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana, según el cual:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

181. Por su parte el derecho a reunirse libremente también se halla contemplado por el artículo 38 de la Constitución Política de Panamá, que establece lo siguiente:

Los habitantes de la República tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local con anticipación de 24 horas.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de derechos de terceros.

182. La sentencia de la Corte Suprema que se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de los peticionarios, al considerar lo que dice la Ley 25 respecto de este derecho señala:

Es cierto que algunos de los actos de ciertos empleados públicos, durante los críticos días de su pugna con el gobierno, consistieron en marchas. Pero ni éstas ni las demás manifestaciones del derecho de reunión aparecen prohibidas por la referida Ley 25. Ésta se limitó a autorizar la aplicación de sanción disciplinaria de destitución de empleados públicos por acciones que los Órganos Legislativo y Ejecutivo consideraron atentatorias contra la estabilidad y la existencia del mismo Gobierno.

183. La Corte Suprema dijo en su sentencia que la Ley 25 no prohibió el derecho de reunión de los trabajadores y que su destitución estuvo justificada. Sin embargo, los trabajadores del Estado al reunirse pacíficamente en una manifestación al aire libre, no realizaron ningún acto ilegal o prohibido por la ley. Por el contrario, la ley vigente autorizaba esta clase de manifestaciones públicas y establecía que, para reunirse pacíficamente y al aire libre, ni siquiera se requería pedir permiso sino, solamente, dar aviso a las autoridades con anticipación de 24 horas. Los trabajadores estatales cumplieron con este requisito y con más de un mes de anticipación dieron aviso de su intención de ejercer este derecho. No obstante ello dichos trabajadores (270 en total) fueron despedidos por el solo hecho de ejercer su derecho de reunión. Su destitución por participar en una manifestación autorizada por la ley y por la Constitución, violó las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

184. Por lo tanto, la Ley 25 y la sentencia de la Corte Suprema que convalidó los actos que se realizaron en cumplimiento de la misma, violaron el derecho de reunión de los peticionarios contemplado en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se vuelve a insistir, si bien la Ley 25 no prohibió las reuniones, al sancionar a trabajadores que hicieron ejercicio de dicho derecho, se les violó el mismo.

n) **La violación de la Convención en cuanto al Compromiso de los Estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1)**

185. Este compromiso se halla contemplado en el artículo 1.1 de la Convención que establece:

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

000053

- 51 -

186. A este mismo respecto, la Constitución Política de Panamá declara en su artículo 4º:

La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

187. Pese a lo establecido en la citada norma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a lo que la Constitución de Panamá estatuye sobre su compromiso de honrar lo establecido por los tratados internacionales, en el caso de los trabajadores del Estado destituidos por mandato de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, se observa que la República de Panamá no cumplió con su compromiso de respetar, hacer respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención.

188. Además del incumplimiento de las garantías judiciales consideradas en las secciones precedentes, hay también incumplimiento por parte de las autoridades jurisdiccionales panameñas del compromiso asumido por el Estado de Panamá a la norma 1.1. de la Convención Americana, al declarar en la sentencia del caso de los trabajadores destituidos reclamantes que no puede aplicarse la norma convencional interamericana porque carece de jerarquía constitucional. Finalmente viola Panamá el artículo 1.1 al no haber reparado a los 270 trabajadores las consecuencias producidas por su arbitrario despido.

ñ) **La violación de la Convención en cuanto al compromiso del Estado de adecuar su legislación a las normas de la Convención (artículo 2)**

189. La Comisión observa que hay también otra norma a la que no se viene dando cumplimiento y cuya inobservancia podría explicar varios de los problemas que se consideran en el presente caso: la obligación que tiene el Estado panameño de adecuar su legislación interna a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, el artículo pertinente de la Convención dice así:

Artículo 2. Sobre el Deber de Adoptar Disposiciones de Derechos Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

190. En el caso de los trabajadores estatales destituidos por la Ley 25, sometido a la consideración de la Comisión, se observa que por la falta de adecuación

000054

- 52 -

de tales normas internas, es el propio órgano judicial el que cuestiona la aplicación de las normas de la Convención Americana al reclamo de los peticionarios.

191. En efecto, cuando los peticionarios reclaman por el incumplimiento por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo de las garantías y derechos mínimos al debido proceso que les asiste, la Corte Suprema en su sentencia de 23 de mayo de 1991 les responde:

.... afirman los demandantes que el artículo 4º de la Constitución ha sido violado al infringir los artículos 2, 3 y 6 de la ley 25 de 1990, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 15 de 1977) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 14 de 1976).

En lo que atañe a la Convención Americana sobre Derechos Humanos indican que la ley 25 de 1990 viola la libertad de pensamiento y expresión; el derecho de reunión; el derecho de asociación; así como el derecho de circulación y residencia. En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los demandantes consideran violadas las cláusulas más o menos similares a las señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata en resumen de derechos individuales consagrados en los artículos de la constitución nacional y que precisamente han sido también invocados por los demandantes al considerarlos infringidos. Entre dichos invocados artículos (de la Constitución de Panamá) están el 37, 38, 39, 41 y el 43. Por tanto, al ver dichos artículos se examinarán sus supuestas infracciones. Y no se hace un examen con respecto a las cláusulas de los referidos pactos internacionales: primero, por que son un traslapo de los correspondientes preceptos de la Constitución nacional; y, segundo, porque dichos pactos formalmente sólo tienen valor de ley; carecen, pues, de jerarquía constitucional.

192. Esta opinión no es compartida por el Jefe del Ministerio Público de Panamá, Licenciado Rogelio Cruz Ríos, quien opinó:

En atención a lo que dispone al artículo 4 de la Constitución Nacional, que a tenor literal dice: La República de Panamá acatará las normas de Derecho Internacional, soy de la opinión y así lo he expresado ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que las normas de Derecho Internacional.... se encuentran a mi criterio por encima de la Constitución Nacional.

193. Es preocupante y merece especial consideración de la Corte la calificación que la Corte Suprema de Panamá tiene para los tratados internacionales de derechos

000055

- 53 -

humanos, de mero "traslapo" de la Constitución panameña, no tanto por lo inadecuado y hasta peyorativo del término, sino por el nivel de segunda categoría en que los coloca y que puede explicar la poca importancia que se les concedió dentro de la jurisdicción interna de Panamá, por parte de los órganos del Estado de dicho país, en el tratamiento del caso de los trabajadores destituidos por la Ley 25.

194. En el caso concreto de la citada sentencia, el trato que la Corte Suprema otorga a la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sólo desconoce la obligatoriedad de su observancia, sino que también incumple con la tarea que le está confiada, como máximo órgano jurisdiccional de un Estado Parte, de ser el primero en cumplir y hacer cumplir las normas de dicha Convención y de adecuar sus decisiones judiciales, no sólo a las normas de su derecho interno, sino también a las de la Convención, en salvaguarda de los derechos humanos, cuya protección y defensa le está confiada por su Constitución Política y de las obligaciones internacionales asumidas por Panamá, contenidas en los artículos 1 y 2 de la misma Convención.

195. El incumplimiento de esta norma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en diciembre del año 1990, ocurre después de más de 12 años de entrar ésta en vigencia para la República de Panamá, el cual la ratificó y se comprometió a darle cumplimiento en junio de 1978.

196. En su decisión relativa a la responsabilidad internacional del Estado por expedición y aplicación de leyes violatorias de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana, la Corte declaró que: "Como consecuencia de esta calificación, podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento..."³⁵.

o) La violación de la Convención en cuanto al Derecho a Indemnización

197. En la consideración del presente caso la Comisión observa que se han violado no una sino varias normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La violación de las obligaciones internacionales contempladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de un Estado genera para éste una responsabilidad internacional: la obligación de reparar.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14 de 9 de diciembre de 1994, párr. 39.

000056

- 54 -

198. Precedentes sobre la obligación de cumplir con esta obligación aún en el caso de que en los convenios no se establezca de modo expreso, se hallan contemplados en la doctrina y jurisprudencia del derecho internacional. No por antiguo deja de tener vigencia y aplicabilidad el siguiente precedente sobre la responsabilidad internacional de los Estados por incumplimiento de sus obligaciones:

Es un principio de derecho internacional, que la violación de un compromiso lleva consigo la obligación de reparar la falta así cometida. La reparación, es pues, complemento indispensable para la debida aplicación de un convenio, sin que sea preciso que así se haya estipulado en el mismo.³⁶

199. Como consecuencia de la responsabilidad internacional derivada de actos u omisiones que infligen la obligación internacional de cumplir y hacer cumplir las normas contempladas en la Convención Americana, el Estado está obligado a indemnizar a las víctimas de esta violación a sus compromisos internacionales y a reparar los daños y perjuicios que les han sido ocasionados.

200. La Corte se ha pronunciado en forma específica sobre la cuestión de la responsabilidad internacional de los Estados y su obligación de indemnizar y reparar las consecuencias de los hechos violatorios a las normas internacionales sobre derechos humanos, de la siguiente manera:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extra patrimoniales incluyendo el daño moral.³⁷

201. Es indudable, asimismo, que la doctrina del derecho internacional le da mucha importancia a la cuestión de la reparación cuando un Estado es responsable internacionalmente por la infracción de un obligación emanada de un Tratado. Así José Pastor Riodruejo, al referirse al tema lo hace en estos términos: "La función esencial y más importante de la responsabilidad internacional es la reparatoria...Lo que persigue

³⁶ Jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional. Sentencia de 26 de julio de 1927, caso germano-polaco de Chorzow.

³⁷ Sentencia de 21 de julio de 1989 sobre indemnización compensatoria, Caso Godínez Cruz, parágrafo 24.

000057

- 55 -

la institución es la reparación de los daños causados por un Estado en violación del Derecho Internacional".³⁸

202. Un funcionario estatal como es el Director de la Asesoría Legal del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales se pronunció al respecto señalando que "a dichos funcionarios [refiriéndose a los trabajadores despedidos] es justo reconocerles la continuación laboral solicitada durante el tiempo trabajado desde su ingreso hasta su separación, y éste sumarle los años transcurridos desde su reingreso hasta que termine su relación laboral con la Institución"³⁹

203. En consideración a lo expuesto, la Corte debe disponer que el Estado se halla obligada a indemnizar a todas aquellas personas comprendidas en la situación contemplada por el parágrafo 13 de la presente demanda.

p) **La mal invocada cuestión de orden público**

204. El orden público justifica la adopción de las medidas necesarias por parte de un Gobierno a fin de garantizar la convivencia pacífica y armónica de una comunidad, así como la vida e integridad física y moral y los bienes de las personas. La propia Corte ha sostenido que el orden público puede ser entendido como "las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios". Agregando que "En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público"⁴⁰. Sin embargo, dichas medidas de orden público debe ser proporcionadas y razonables dentro del marco de una sociedad democrática, pues de lo contrario, el daño producido las haría ilegítimas e injustificadas. Por ello el orden público no puede verse como un fin en sí mismo, sino como una condición o instrumento para garantizar la convivencia pacífica y segura de los seres humanos. Como dijo acertadamente la Corte "de ninguna manera podrían invocarse el "orden

³⁸ José A. Pastor Riodruejo, Curso de Derecho Internacional Público, Ed. Tecnos, Madrid 1986, página 483.

³⁹ Memorando N° 554-AI de 21 de noviembre de 1996, firmado por Dr. Orlando Barsallo, ANEXO 2.

⁴⁰ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 5 (1985), párr. 64.

000058

- 56 -

público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real"⁴¹.

205. La Comisión no ignora que la situación de orden público que invoca la Ley 25 no se identifica con la declaratoria del estado de emergencia, de peligro público o de guerra a los que se refiere la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 27, en el que se contemplan situaciones de carácter excepcional que ponen en peligro la existencia de una nación y que son típicas de casos de grave conflagración. Sin embargo, la facultad de los Estados para declarar en estos estados de excepción la suspensión de las garantías constitucionales tiene sus límites. Estos límites son, entre otros, el que los Estados no puede suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos contemplados en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos.

206. Si para situaciones de esa gravedad -- y la situación de orden público no lo es más-- los Estados no pueden suspender ni siquiera temporalmente las garantías indispensables del debido proceso que permiten la protección de los derechos humanos, no existe justificación para que a los trabajadores destituidos reclamantes del presente caso, se les negase y privase de tales garantías y derechos por razones de "orden público". Ahora bien, el "orden público" no es más que un concepto jurídico indeterminado, el cual no puede ser utilizado ni por el legislador ni por la administración pública, de manera arbitraria o discrecional. El concepto jurídico indeterminado sólo tiene una solución justa cónsona con su contenido razonable en una sociedad democrática.

207. Como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inclusive este precepto, concebido sólo para situaciones excepcionales:

Se aplica únicamente en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte. Aún entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades y ello "en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación". Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte.. (19)

Resulta claro que ningún derecho reconocido por la Convención puede ser suspendido a menos que se cumpla con las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1. Además, aun cuando estas condiciones sean satisfechas, el artículo 27.2 dispone que cierta categoría de

⁴¹ Idem, párr. 69.

000059

- 57 -

derechos no se puede suspender en ningún caso....es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia. (21) ⁴²

208. Entre los derechos y garantías que ningún Estado puede suspender, bajo ninguna circunstancia, el inciso 2 del citado artículo 27 es preciso en determinar que se encuentran "las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos".

209. Cabe señalar además, que en el presente caso no se han presentado a la Comisión evidencias sobre la existencia de una conspiración sindical para derrocar el régimen democrático, ni los vínculos que habrían establecido los trabajadores con los conspiradores militares, ni tampoco explicado en qué consistió la situación de orden público que podría haber explicado las medidas extraordinarias dispuestas por la Ley 25. Tales medidas al parecer no guardaban relación con la situación, pero aunque así lo fuera, no podían autorizar ni justificar la adopción de aquellas que pudieran ir más allá de las consideradas y permitidas para los estados de excepción contempladas en el artículo 27 de la Convención.

q) **La violación del artículo 2 por no adoptar disposiciones en el orden interno**

210. El artículo 2 de la Convención obliga a los Estados Parte a adoptar en el orden interno las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para el pleno disfrute de los derechos y libertades consagradas en ella. El Estado de Panamá no tomó ninguna medida tendiente a proteger los derechos de los reclamantes a pesar de la intensa actividad desplegada por éstos y no se ha logrado, hasta la fecha, la indemnización a que tienen derecho.

211. Es más: el dictado de la Ley 25 y su aplicación a los 270 trabajadores objeto de la presente demanda, de manera incompatible con la Convención Americana, constituye una violación del artículo 2 de la misma. Como ha dicho la Honorable Corte, los Estados partes no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en ella⁴³

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-8/87 de 30 de enero de 1987.

⁴³ Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención, Opinión Consultiva, OC-14/94 de 16 de diciembre de 1994, párr. 36.

000060

- 58 -

212. La Ley 25 tanto en abstracto como en el caso concreto ha sido violatoria de diversos derechos reconocidos en la Convención y en consecuencia infringe también el artículo 2 del tratado interamericano⁴⁴.

r) La responsabilidad del Estado de Panamá por incumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe 37/97

212. La Comisión en su Informe 37/97 aprobó una serie de recomendaciones que transmitió al Estado de Panamá el día 17 de octubre de 1997. Sin embargo, hasta la fecha el Gobierno de Panamá no acató ni cumplió dichas recomendaciones a las que por otra parte, no consideró obligatorias excusándose para ello con su propio derecho interno. Al desatenderlas no ha cumplido con su "obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana"⁴⁵. Tampoco ha cumplido con su compromiso de "atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes"⁴⁶.

213. En virtud de la jurisprudencia de la Honorable Corte sentada en el caso Loayza, la Comisión solicita que se establezca que el Estado de Panamá ha violado los artículos 33 y 50.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

VI. CONCLUSIONES DE LA DEMANDA

214. Que los actos de los órganos de los Poderes Públicos del Estado mediante los cuales la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, el Poder Judicial la declaró constitucional en casi su totalidad a la por de rechazar las demandas Contencioso-Administrativas impetradas y el Poder Ejecutivo le dio aplicación, en base a lo cual se violaron los derechos humanos de los peticionarios y se rechazaron todos sus reclamos, son incompatibles con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

215. Que respecto de las 270 personas en cuyo nombre se promueve el presente caso, el Estado de Panamá ha dejado de cumplir con sus obligaciones en relación con las siguientes normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 8, derecho a las garantías judiciales; artículo 9, principio de legalidad y de irretroactividad; artículo 10, derecho a indemnización; artículo 15,

⁴⁴ Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 97 y 99.

⁴⁵ Caso Loayza Tamayo, sentencia de 17 de septiembre de 1997, párr. 80.

⁴⁶ Idem, párr. 81.

000061

- 59 -

derecho de reunión; artículo 16, derecho a la libertad de asociación; artículo 24, derecho a la igualdad ante la ley; artículo 25, derecho a la protección judicial.

216. Que respecto de las mismas personas, el Estado de Panamá ha dejado de cumplir con su obligación de reconocer y garantizar los derechos contenidos en los artículos 8 y 25, en conexión con los artículos 1.1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual Panamá es Estado Parte.

217. Que el Estado no ha dado cumplimiento a las normas contenidas en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que no ha adaptado su legislación a las disposiciones de dicha Convención.

218. Que dentro del proceso seguido ante la Comisión han quedado acreditados los siguientes hechos que establecen la responsabilidad del Estado de Panamá:

219. Con anterioridad a la aprobación de la Ley 25. 1. Que la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales presentó al Gobierno de Panamá un pliego de reclamos laborales en octubre de 1990; 2. Que el 16 de noviembre de 1996, mediante Nota 2515-90DM el Estado rechazó todos los puntos contenidos en la solicitud de la Coordinadora y dio por terminado el proceso de negociación; 3. Que la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales hizo pública su intención de llevar a cabo una manifestación y paro de labores durante los días 4 y 5 de diciembre de 1990; 4. Que el 4 de diciembre de 1990 en efecto tuvieron lugar la manifestación y marcha pública de protesta; 5. Que el Coronel Eduardo Herrera Hassán y un grupo de militares encarcelados en la aislada Isla prisión de Flamenco se fugaron de ésta el mismo día 4 de diciembre y tomaron parcialmente el Cuartel de la Policía; 6. Que el paro de la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales se suspendió a las 7.30 am. del siguiente día 5 de diciembre por orden de los dirigentes; 7. Que el 6 de diciembre el Coronel Herrera Hassán fue detenido y sometido a la justicia panameña; 8. Que el 10 de diciembre el Presidente de la República, Guillermo Endara, remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley proponiendo la destitución de todos los trabajadores que participaron en la organización y ejecución de la manifestación, por complicidad en el atentado militar contra la Democracia y el Orden Constitucional; 9. Que el 14 de diciembre de 1990 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 25; y, 10. Que la indicada Ley 25 apareció publicada en la Gaceta Oficial de Panamá el 17 de diciembre de 1990; "Que aún antes de esa fecha se efectuaron la gran mayoría de los despidos".

220. Al promulgarse la Ley 25. 1. Que en aplicación de la ley 25, se elaboró una lista de participantes, organizadores y ejecutores, sobre la base de la identificación que de éstos hicieron "las autoridades superiores de las distintas dependencias del Estado"; 2. Que en aplicación de dicha la ley, el Consejo de Gabinete, órgano del Poder

000062

- 60 -

Ejecutivo, procedió a determinar "si las acciones son contra la Democracia y el Orden Constitucional para aplicar la sanción administrativa de destitución"; 3. Que las sanciones declarando insubsistentes los nombramientos de los presuntos implicados se comunicaron a través de la carta de destitución que se incluye en el presente informe; 4. Que en efecto, como resultado de estos hechos, se produjo la destitución y separación masiva de los empleados estatales que aparecen como peticionarios del presente caso; 5. Que la presunción de complicidad para delinquir se aplicó por igual, sin distinción de grado, a todos aquellos a quienes se identificó como participantes, organizadores y ejecutores; 6. Que los efectos retroactivos de la Ley se hallan ordenados en el propio texto de la misma; 7. Que los funcionarios destituidos por mandato de la Ley 25, fueron sometidos a un fuero distinto del que les correspondía de acuerdo con la ley que estaba en esos momentos vigente; 8. Que por mandato de la Ley 25, los empleados estatales destituidos fueron sometidos a jueces, tribunales y procedimientos judiciales diferentes establecidos con posterioridad a los hechos; 9. Que los funcionarios destituidos, al no recibir atención a sus reclamos, presentaron peticiones ante las autoridades panameñas por la aplicación de esta ley; 10. Que los funcionarios destituidos demandaron ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá la inconstitucionalidad de la Ley 25; 11. Que la Corte Suprema declaró inconstitucional no la totalidad de la Ley sino la parte en que confiere facultad al Consejo de Gabinete, órgano del Poder Ejecutivo, para determinar si las acciones eran o no contra la Democracia y el Orden Constitucional, facultad que sólo corresponde al poder judicial; 12. Que en opinión del Ministerio Público, que la Corte no tomó en cuenta, de las investigaciones penales realizadas no emergía ninguna evidencia de que los grupos de trabajadores estatales hubieran participado "de manera alguna" en el intento de golpe militar de diciembre de 1990; 13. Que los reclamos de los peticionarios fueron rechazados hasta la última instancia por decisión final de la Corte Suprema.

221. Hechos posteriores. 1. Que nunca se instauró un proceso judicial penal cuestionando o procesando a alguno de los peticionarios, miembros de la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales, como coautores o cómplices del delito de rebelión, sedición, motín, alzamiento en armas, incitación a la rebelión o cualquier otro contra la seguridad del Estado de la Nación o del orden constitucional, en relación con el movimiento militar del Coronel Eduardo Herrera Hassán; 2. Que ninguno de los miembros de la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales fue comprendido en la investigación penal contra el Coronel Eduardo Herrera Hassán; 3. Que en la sentencia judicial contra los militares complotados no se acusa ni involucra a ninguno de los trabajadores peticionarios; y, 4. Que la manifestación de los trabajadores no fue nunca prohibida ni declarada fuera de la ley.

222. Asimismo, la Comisión sostiene y probará en el curso del proceso:

1. Que la carta de destitución notificada a los trabajadores viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2. Que el 5 de diciembre a las 7 de la mañana

000063

- 61 -

los dirigentes de la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales en efecto ordenaron la suspensión del paro laboral acordado en consideración a los hechos promovidos por el Coronel Eduardo Herrera Hassán y un grupo de militares a su mando; 3. Que no se ha probado ante las autoridades judiciales de Panamá ni ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que hubiese habido complicidad entre los trabajadores destituidos y la asonada militar promovida por el Coronel Eduardo Herrera Hassán; 4. Que los trabajadores destituidos no gozaron de las garantías mínimas del debido proceso; 5. Que la retroactividad que ordena la Ley 25 viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6. Que la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo de República de Panamá se hallan obligados a cumplir y hacer cumplir las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adecuar la legislación panameña a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 7. Que el Órgano de Administración de Justicia de Panamá está en la obligación de cumplir y hacer cumplir las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en particular las que se refieren a las garantías judiciales de debido proceso.

223. De otro lado, en el desarrollo del proceso ante la Comisión el Estado de Panamá no ha acreditado: 1. Que existiese una vinculación entre la manifestación sindical y la actuación del Coronel Eduardo Herrera Hassán contra la seguridad del Estado para derrocar la democracia y el orden constitucional; 2. Que los destituidos con fundamento en la Ley 25 gozaron de todas las garantías constitucionales y procesales establecidas en la legislación panameña; 3. Que en la destitución de los peticionarios y en sus reclamos por este hecho, se diese cumplimiento a las disposiciones legales a nivel internacional como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4. Que los trabajadores que sin saberlo inobservaron la orden de suspensión del paro sindical y no laboraron el 5 de diciembre de 1990, hubiesen puesto en peligro el régimen democrático y constitucional; y, 5. Que se hubiese restituido y reparado a algunos de los trabajadores destituidos en las mismas condiciones en las que venían sirviendo en el momento de su intempestiva e injustificada separación.

VII. PRUEBA QUE OFRECE LA COMISIÓN

224. La Comisión presenta el material probatorio que pone en evidencia y acredita la responsabilidad que le corresponde al Gobierno de Panamá por los hechos materia de este caso, y con tal fin ofrece y tiene la intención de acreditar dentro de la presente acción judicial, las siguientes pruebas:

(a) **Documental:** constituida por los documentos que se relacionan a continuación en el numeral 1.1. y por los citados en el numeral 2.1. que la Corte se dignará solicitar al Gobierno de la República de Panamá a fin de ser puestos a

000064

- 62 -

disposición de los señores jueces y miembros de la Corte y también de las partes para su correspondiente estudio, consideración y alegatos:

1.1. Aportados por la Comisión

- Anexo 1. Nota N° 2328-DE de 12 de noviembre de 1996 de la Lic. Elida Díaz, Directora Ejecutiva del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, condicionando la atención de los reclamos de los trabajadores a su desistimiento de la denuncia ante la Comisión.
- Anexo 2. Memorando N° 554-AI de 21 de noviembre de 1996, firmado por el Dr. Orlando Barsallo, Director de la Asesoría Legal del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, pronunciándose sobre la falta de causa de destitución de los reclamantes.
- Anexo 3. Certificaciones de la Fiscalía Novena del Primer Circuito Judicial sobre la no inclusión de los reclamantes en el juicio por sedición que se seguía contra el Coronel Eduardo Guerrero Hassán.
- Anexo 4. Notas del 10, 11 y 13 de diciembre de 1990, del Ing. Jorge de la Guardia, Director General del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, que comunica a peticionarios que sus cargos han sido declarados insubsistentes.
- Anexo 5. Nota SC-Sf-032-92 del Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación del 12 de febrero de 1992 con certificaciones de licencias por enfermedad y otros más de varios reclamantes.
- Anexo 6. Nota CSJ-SNG-354-94 de 3 de octubre de 1994 dirigida por el Dr. José Manuel Faundes, Vicepresidente encargado de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá al señor Gabriel Lewis Galindo, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá de ese entonces.
- Anexo 7. Constitución Política de la República de Panamá.
- Anexo 8. Ley Número 8 de 25 de febrero de 1975, que aprueba legislación especial para las relaciones de trabajo entre el IRHE e INTEL y las personas que prestan servicios en dichas instituciones estatales.
- Anexo 9. Recurso de reconsideración interpuesto el 17 de enero de 1990.

000065

- 63 -

- Anexo 10. Certificaciones de los Juzgados de Trabajo en los que se establece que no existen demandas de ilegalidad de la huelga de los reclamantes.
- Anexo 11. Representantes sindicales del Sindicato de Trabajadores del IRHE despedidos por la Ley 25 del 14 de diciembre de 1990.
- Anexo 12. Nota No. DPG-2729-91 de 8 de noviembre de 1991, remitida por el Procurador General de la Nación de Panamá al Presidente de la Comisión de Trabajo y Bienestar Social de la Asamblea Legislativa.
- Anexo 13. Informe de la Comisión de Derecho de Trabajo del Colegio Nacional de Abogados.
- Anexo 14. Texto de la Ley 25.
- Anexo 15. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción y Sentencia del 21 de junio de 1993.
- Anexo 16. Documentos referentes a la situación de la señora Dirie Lauchu, destituida cuando gozaba de licencia por maternidad.
- Anexo 17. Informe Preliminar de las obligaciones pendientes por pagar a los trabajadores despedidos por la Ley 25 del 14 de diciembre de 1990 a la República de Panamá.
- Anexo 18. Personal destituido por la Ley 25 y luego reintegrado como personal nuevo.
- Anexo 19. Reparos aclarativos al Informe No. 37/97, formulados por la República de Panamá.
- Anexo 20. Recorte de prensa: El Universal de Panamá del 2 de enero de 1998.
- Anexo 21. Solicitud de peticionarios de que el presente caso pase a la Honorable Corte.
- Anexo 22. Resolución del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en el Caso No. 1569 relativo a los hechos objeto de la presente demanda.
- Anexo 23. Listado de trabajadores despedidos que no han sido reintegrados.

000066

- 64 -

- Anexo 24. Resolución de la Corte Suprema de Justicia del 23 de mayo de 1991, recaído en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los reclamantes.
- Anexo 25. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.
- Anexo 26. Constancia notarial de la denegatoria de la Secretaria de la Junta de Reconciliación del Ministerio de Trabajo de recibir, por órdenes superiores, las demandas de los reclamantes, lo que acredita hostilidad y violación a las garantías del debido proceso contra los empleados estatales destituidos por la Ley 25.

Documentos que debe aportar el Gobierno panameño

La Comisión solicita a la Corte que requiera al Gobierno de Panamá para que proporcione la siguiente documentación que se encuentra en su poder por ser documentos oficiales:

1.1. Expedientes

- 1.1.1. Expediente del proceso, seguido por el Consejo de Gabinete contra los trabajadores destituidos por la Ley 25 de diciembre de 1990.
- 1.1.2. Expediente de las diligencias cumplidas por la Fiscalía Novena y por el Juzgado Séptimo de Circuito de lo Penal, Circuito Judicial de Panamá, por el delito de "sedición" contra la personalidad interna del Estado seguido contra Eduardo Herrera y otros. Dicho delito está tipificado en el capítulo II, Título IX, libro II del Código Penal Panameño.
- 1.1.3. Actas de las deliberaciones del Consejo de Gabinete correspondientes al mes de diciembre de 1990 y a las desarrolladas en torno a la discusión de la Resolución 110 del 23 de enero de 1991.
- 1.1.4. Actas de deliberaciones de la Asamblea Legislativa correspondientes al día 14 de diciembre de 1990, en que se debatió la Ley 25.
- 1.1.5. Expedientes judiciales de las demandas Contencioso-Administrativas interpuestas por Eduardo Gaslín Caballero y otros, Miguel Angel Osorio y otros, Yadira Delgado y otros, Luis Anaya

000067

- 65 -

y otros, Andrés Alemán y otros e Ivanor Alonso y otros que dieran origen a las siguientes sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, 1. Sentencia del 18 de diciembre de 1992 (Entrada No. 171-91); 2. Sentencia del 21 de junio de 1993; 3. Sentencia del 20 de junio de 1993 (Entrada No. 172-91); 4. Sentencia del 30 de junio de 1993 (Entrada No. 178-91); 5. Sentencia del 30 de junio de 1993 (Entrada No. 279-91); 6. Sentencia del 23 de julio de 1993 (Entrada No. 278-91); 7. Sentencia del 30 de julio de 1993 (Entrada No. 304-91)

1.1.6 Expediente judicial relativo al recurso de inconstitucionalidad propuesto por Isaac Rodríguez para que se declare inconstitucional la Ley 25.

1.1.7 Actuaciones administrativas del Ministerio de Obras Públicas, Instituto de Recursos Naturales Renovables, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacional, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación correspondiente al despido de cada uno de los 270 trabajadores.

2. Testigos ofrecidos por la Comisión

2.1.1. Licenciado Ramón Lima, Viceministro de Gobierno y Justicia en aquella época.

2.1.2. Licenciado José Manuel Faundes, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia quien en ejercicio de la Presidencia de la Corte Suprema, en nota dirigida al Ministro de Educación, se pronunció sobre la forma como procedió en el caso de los trabajadores destituidos por la Ley 25.

2.1.3. Licenciado José Mauad, ex-Director de INTEL.

2.1.4. Doctor Humberto Ricord, abogado experto en derecho laboral y constitucional y catedrático universitario.

2.1.5. Señor Manrique Mejía, destituido por la Ley 25.

2.1.6. Señor Luis Batista, destituido por la Ley 25.

000068

- 66 -

- 2.1.7. Doctora Aura Feraud, abogado, Procuradora de la Administración en las época de los hechos, quien se pronunció en relación con el reclamo de los trabajadores.
- 2.1.8 Doctora Nilsa Chung de González, magistrada que tuvo a su cargo la investigación del caso contra el Coronel Eduardo Herrera Hassán.
- 2.1.9 Licenciado Rogelio Cruz, Procurador de la Nación (Fiscal General), autor de la nota remitida a la Asamblea informando que los servidores públicos no tenían nada que ver con la asonada militar.

Sin perjuicio de ello la Comisión se reserva el derecho de aportar prueba en el momento procesal oportuno.

VIII. DESIGNACIÓN DE DELEGADOS

225. La Comisión designa ante la Corte como delegados, para que actúen en el presente caso en su nombre y representación, al Dr. Carlos Ayala Corao y Profesor Hélio Bicudo, miembros de la Comisión, quienes serán asistidos por el Embajador Jorge E. Taiana, Secretario Ejecutivo de la Comisión y por el abogado de la Comisión Dr. Manuel Velasco Clark, pudiendo designar, más adelante, a otros delegados o asesores.

IX. DESIGNACIÓN DE ASESORES

226. Los representantes legales de la Comisión serán asistidos por los siguientes asesores: doctores Ariel Dulitzky, Viviana Krsticevic, Marcela Matamoros y la licenciada Minerva Gómez quienes representaron a los peticionarios en el presente caso y actúan en su representación (artículo 22 del Reglamento de la Corte).

PETICIÓN

227. Por las consideraciones expuestas, la Comisión solicita a la Honorable Corte, admitir, notificar y tramitar la presente demanda y, en su oportunidad declararla fundada, declarando que el Estado de Panamá por actos de sus agentes y por actos propios ha violado, en perjuicio de las 270 personas cuyos nombres se consignan como víctimas de este proceso, los deberes de respeto y de garantía de los siguientes derechos:

000069

- 67 -

1. Derecho a las garantías judiciales, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma, por haber violado el derecho a ser oído.
2. Derecho a las garantías judiciales, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma, por haber violado el derecho a un juez o tribunal independiente e imparcial.
3. Derecho a las garantías judiciales, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma, por haber violado el derecho a un juez o tribunal competente.
4. Derecho a las garantías judiciales, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma, por haber violado el derecho a un tribunal establecido con anterioridad a la ley.
5. Derecho a la presunción de inocencia, reconocido en el artículo 8.2 de la Convención en conexión con el artículo 1.1 de la misma.
6. El principio de legalidad y de irretroactividad, reconocido en el artículo 9 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 de la misma;
7. Derecho a indemnización, reconocido en el artículo 10 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma;
8. Derecho de reunión, reconocido en el artículo 15 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1 de la misma;
9. Derecho a la libertad de asociación, reconocido en el artículo 16 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma;
10. Derecho a la protección judicial, reconocido en el artículo 25 de la Convención, en conexión con el artículo 1.1. de la misma.
11. Deber del Estado de adoptar disposiciones de derecho interno, establecido en el artículo 2do de la Convención;
12. Deber de cumplir de buena fe con las recomendaciones de la Comisión, de acuerdo a los artículos 33 y 50.2 de la Convención y la jurisprudencia de la Corte.

228. La Comisión solicita a la Honorable Corte declarar que el Estado de Panamá está obligado a restablecer a las personas en el ejercicio de sus derechos, a

000070

- 68 -

pagar una justa indemnización compensatoria a las víctimas y a reparar las consecuencias que sus actos violatorios han generado.

229. Asimismo la Comisión solicita que la Corte establezca el pago de las costas de este proceso y que reconozca el derecho de las víctimas y sus representantes ante la Comisión y ante la Corte a ser reembolsados en sus gastos incurridos ante las autoridades panameñas y ante los órganos del sistema interamericano.

Washington D.C., 16 de enero de 1998

