



Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Caso Ley 25)

Soraya Long Saborío¹

La sentencia del caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* fue un hito histórico en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ser la primera vez que el Tribunal se pronunció sobre derechos laborales, materia que no está comprendida expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aunque sí lo está en el Protocolo de San Salvador. Por las características del caso, la Corte remitió a la normativa nacional para que las partes en conflicto determinaran las reparaciones económicas. Si bien estableció algunos parámetros para tal efecto, quedaron muchos vacíos que permitieron interpretaciones disímiles, lo cual provocó que durante más de seis años tanto el Estado como las víctimas se mantuvieran en una situación de incertidumbre respecto a los derechos reconocidos por la sentencia y su correlación económica. El artículo hace una reseña del avance jurisprudencial de lo que significó la sentencia Baena en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, pero también recoge una serie de observaciones críticas sobre la contribución de la Corte en la dilación del cumplimiento de la sentencia.

Palabras claves: caso Baena, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Panamá, supervisión de cumplimiento de sentencia e identidad de procedimientos.

La Ley 25 autorizó declarar insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la marcha y modificó todas las disposiciones legales...

¹ Abogada especialista en derechos humanos. Ex directora de CEJIL MESOAMÉRICA. Correo electrónico: longsaborio@gmail.com.

Introducción

Ante la negativa del presidente panameño Guillermo Endara de aceptar un pliego de peticiones de la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales, ésta convocó a una marcha para el 4 de diciembre de 1990 y a un paro laboral de 24 horas para el día siguiente. Esta manifestación se realizó de manera pacífica con la participación de miles de trabajadores, pero coincidió con un acto de sedición del Coronel Eduardo Herrera quien, junto con un grupo de militares, se tomaron el Cuartel Central de la Policía Nacional.

El día 5 de diciembre, la coordinadora suspendió el paro de labores para que no se les vinculara con el movimiento del Coronel Herrera. Pese a ello, al día siguiente, el Gobierno remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que proponía el despido masivo de todos los trabajadores que habían participado en esta actividad. Antes de que el proyecto fuera aprobado, el Gobierno despidió a gran parte de los trabajadores. El 14 de diciembre de 1990, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 25, la cual tendría efecto retroactivo a partir del 4 de diciembre de 1990. La Ley 25 autorizó declarar insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la marcha y modificó todas las disposiciones legales que le fueran contrarias².

Unas 270 personas afectadas por la Ley 25 presentaron su caso al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. El caso fue conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de enero de 1998. El 18 de noviembre del año siguiente, la Corte emitió su sentencia de Excepciones Preliminares y el 2 de febrero de 2001 la de Fondo, Reparaciones y Costas. Desde el 2001 a octubre de 2008, la Corte emitió más de 7 resoluciones distintas, una sobre su competencia y las restantes sobre supervisión de cumplimiento.

En todo el proceso del caso de la Ley 25 ante la Corte Interamericana, y más específicamente en la fase de

supervisión de cumplimiento, se reconoce que existen importantes avances jurisprudenciales en algunas de sus resoluciones, pero también es cierto que por acción u omisión la Corte dificultó innecesariamente el cumplimiento de las reparaciones ordenadas. En este sentido, califiqué al primer supuesto como “aciertos” y al segundo como “desaciertos.”

Aciertos de la Corte Interamericana en el caso de la Ley 25

a. La Corte definió los elementos para determinar la existencia de duplicidad de procedimientos

El Estado panameño interpuso como excepción preliminar la duplicidad de procedimientos toda vez que la demanda interpuesta en su contra era, según su criterio, reproducción de otra que había sido presentada ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

En un caso anterior, la Corte resolvió una excepción preliminar sobre la identidad de personas y hechos para determinar la identidad de procedimientos. También definió que el concepto de personas se refería a los sujetos activos y pasivos de la violación, siendo estos últimos las víctimas³. Con relación al objeto, la Corte lo asimiló a los “hechos”, es decir, “a la conducta o el suceso que implicaron violación de un derecho humano”⁴.

En el caso Baena, en su sentencia de Excepciones Preliminares⁵, la Corte va más allá para resolver la excepción planteada por el Estado y, por primera vez, señala los elementos que deben existir para que un caso sea sustancialmente la reproducción de otro. En este particular, la Corte apunta: “Para que exista dicha identidad se requiere la presencia de tres elementos, a saber: que las partes sean las mismas, que el objeto sea el mismo y que la base legal sea idéntica”⁶.

2 Sobre los hechos expuestos ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Párr. 88.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares*. Sentencia del 28 de mayo de 1999. Párr. 43.

4 *Ibid.*

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Excepciones Preliminares*. Sentencia del 18 de noviembre de 1999. Párr. 53.

6 *Ibid.*



Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Caso Ley 25)

La Corte estableció que respecto a las partes únicamente la parte demandada ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y la Corte es la misma: el Estado panameño. La parte demandante (peticionarios) no es idéntica, puesto que ante el Comité de Libertad Sindical lo fue SITIRHE y SITINTEL a través de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL-ORIT), y ante la Comisión Interamericana lo fue el Comité Panameño de los Derechos Humanos. Tampoco hay identidad en cuanto a las víctimas, ya que el Comité de Libertad Sindical hace referencia a la generalidad de trabajadores y dirigentes sindicales de SITIRHE y SITINTEL que fueron despedidos, sin individualizarlos en forma concreta. Por el contrario, en la demanda ante la Corte, la Comisión individualiza a 270 presuntas víctimas. Además, las presuntas víctimas del caso ante el Sistema Interamericano son trabajadores de todas las empresas estatales panameñas que se vieron afectados por la aplicación de la Ley 25, y no sólo del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos y Electrificación y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, como sucedió ante la OIT⁷.

Respecto del objeto, la Corte indicó que la demanda interpuesta ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT aludía sólo a los hechos sucedidos en diciembre de 1990, mientras que ante ella se ventilaban también los hechos posteriores, tales como los procesos ante el Poder Judicial panameño⁸.

Con relación al tercer elemento, la Corte interpretó que éste abarcaba tanto las violaciones a la Convención Americana, alegadas en la demanda, como la disímil naturaleza de las resoluciones emitidas por el citado Comité y ella misma.

“En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la OIT con el efecto jurídico propio de una recomendación a los Estados. En el segundo caso se trata de una sentencia que, en los términos de la Convención, es definitiva e inapelable (artículo 67), y de obligatorio cumplimiento (artículo 68.1)”⁹.

b. En el caso Baena la Corte se pronunció sobre derechos económicos, sociales y culturales

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el caso a la Corte para que se pronunciara por las violaciones a la Convención Americana, surgidas por la aprobación de la Ley 25. La Comisión alegó la aplicación del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o “Protocolo de San Salvador”, por verse afectado el ejercicio del derecho a la libertad de asociación sindical en general (uno de cuyas expresiones es el derecho de huelga), garantizado en el artículo 8 del citado instrumento.

Si bien la Corte estableció que no se le podían imputar al Estado violaciones al Protocolo de San Salvador porque al momento en que ocurrieron los hechos Panamá todavía no lo había ratificado, indicó que el Estado tiene el deber de abstenerse de realizar cualquier acto contrario al objeto y fin de este Protocolo, aun antes de su entrada en vigor¹⁰.

Por otra parte, por vez primera la Corte analiza la libertad de asociación con relación a la libertad sindical. Estableció que “*la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el corpus juris de los derechos humanos*”¹¹.

En el caso Baena, el Tribunal analiza la similitud entre la libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana y los derechos sindicales protegidos en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. En ambos, señala la Corte, se comprende un derecho y una libertad: el derecho a formar asociaciones –sin restricciones distintas a las permitidas por la Convención Americana– y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse¹².

7 Ibid. Párr. 54.

8 Ibid. Párr. 55.

9 Ibid. Párr. 57.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas*. Op.cit. Párr. 98 y 99.

11 Ibid. Párr. 158.

12 Ibid. Párr. 159.

Luego del análisis sobre la situación fáctica del caso, la Corte concluye que el Estado panameño destituyó a los sindicalistas por actos que no constituían causal de despido en la legislación vigente al momento de los hechos¹³ y que las medidas adoptadas por Panamá no respondieron a las necesidades de una "sociedad democrática", según lo establecido en el artículo 16.2 de la Convención¹⁴. Además, que el despido de un amplio número de dirigentes sindicales afectó gravemente la organización y la actividad de los sindicatos que agrupaban a los trabajadores, vulnerándose la libertad de asociación sindical¹⁵.

En razón de ello, la Corte se pronunció sobre la reivindicación de los derechos laborales de las víctimas del caso consagrados en la legislación laboral correspondiente, a saber:

*"restablecer en sus cargos a las víctimas que se encuentran con vida y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno. De la misma manera, a los derechohabientes de las víctimas que hayan fallecido el Estado deberá brindarles retribuciones por concepto de la pensión o retiro que les corresponda [...] El Estado deberá cubrir los montos correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales que de acuerdo con su legislación correspondan a los trabajadores destituidos y, en el caso de los trabajadores que hubiesen fallecido, a sus derechohabientes"*¹⁶.

El reconocimiento de los derechos laborales y la reparación consecuente por su violación era en realidad el objetivo del caso, el cual se logró a través de la alegación del derecho a la irretroactividad de la ley, del derecho al debido proceso, del derecho a un recurso efectivo y del derecho de asociación.

c. La Corte determinó su competencia para supervisar el cumplimiento de sus sentencias

En virtud de una comunicación del Estado panameño, de fecha 27 de febrero de 2003, en la que manifestó que la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia es una etapa "post-adjudicativa", que no está prevista por las normas que regulan la jurisdicción y el procedimiento de la Honorable Corte, sino que es estrictamente política y exclusiva de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, la Corte emitió su resolución del 28 de noviembre de 2003 relativa a su competencia.

La Corte, a partir de su resolución sobre competencia, dejó sentado que establecer un mecanismo para supervisar el cumplimiento de sus decisiones es inherente a su función jurisdiccional.

En esta resolución, el Tribunal desarrolla dos líneas de argumentación: la obligación de los Estados de cumplir las decisiones emitidas por la Corte en todo caso en que sean partes, y la competencia de la Corte Interamericana para supervisar el cumplimiento de sus decisiones y emitir instrucciones y resoluciones para el cumplimiento de las medidas de reparación por ella ordenadas¹⁷.

Con relación a la primera, la Corte hace referencia a las obligaciones estatales conforme la Convención Americana y al principio *Pacta sunt servanda* (cumplir las obligaciones convencionales internacionales de buena fe)¹⁸. Establece, además, que la obligación de reparar no puede ser incumplida por los Estados alegando su ordenamiento jurídico interno¹⁹ y que los "Estados Partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos

13 *Ibíd.* Párr. 166.

14 *Ibíd.* Párr. 172.

15 *Ibíd.* Párr. 166.

16 *Ibíd.* Párr. 203 y 205.

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Competencia. Sentencia del 28 de noviembre de 2003. Párr. 59.

18 *Ibíd.* Párr. 61.

19 *Ibíd.* Párr. 62.



*proprios (effet utile) en el plano de sus respectivos derechos internos*²⁰.

En cuanto a su competencia, la Corte expresó que todo órgano con funciones jurisdiccionales *"tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz)*²¹. Agregó que, *"una objeción o cualquier otra actuación del Estado realizada con el propósito de afectar la competencia de la Corte es inocua, pues en cualesquiera circunstancias la Corte retiene la compétence de la compétence, por ser maestra de su jurisdicción"*²².

En lo que atañe al rol de la Asamblea General de la OEA respecto a la supervisión de cumplimiento de resoluciones del Tribunal Interamericano, la Corte se refirió a su práctica de informar a dicho órgano político sobre el incumplimiento de sus sentencias por parte de algunos Estados, pero que *"la propia Asamblea General de la OEA ha considerado que los informes de los Estados sobre el cumplimiento de las decisiones de la Corte se deben presentar ante el mismo Tribunal"*²³.

La Corte, a partir de su resolución sobre competencia, dejó sentado que establecer un mecanismo para supervisar el cumplimiento de sus decisiones es inherente a su función jurisdiccional. Indicó que la ejecución de sus decisiones es parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio²⁴. Sobre esta idea se dice que *"lo contrario supone la negación misma de este derecho"*²⁵.

d. La Corte rechazó la pretensión estatal de cumplir la sentencia sin considerar la situación individual de cada víctima

En su sentencia del 2 de febrero de 2001, la Corte decidió, entre otras cuestiones, que el Estado debía pagar a los 270 trabajadores víctimas del caso los montos correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales que les correspondan según su legislación, pago que, en el caso de los trabajadores que hubiesen fallecido, deberá hacerse a sus derechohabientes. Para tal efecto, el Estado deberá proceder a fijar, siguiendo los trámites nacionales pertinentes, los montos indemnizatorios respectivos, a fin de que las víctimas, y en su caso sus derechohabientes, los reciban en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

Para cumplir con este punto resolutivo de la sentencia, el 28 de junio de 2002 el Estado procedió a pagar mediante cheques individuales las indemnizaciones debidas. No obstante, los montos de la reparación fueron calculados en forma inconsulta con los trabajadores víctimas, quienes conocieron las sumas en el momento de recibir el respectivo cheque²⁶. Adicionalmente, para proceder al pago el Estado condicionó a que el trabajador firmara un "finiquito", mediante el cual se daba por satisfecho en sus pretensiones económicas y renunciaba a continuar sus reclamos ante la Corte Interamericana y ante cualquier otro tribunal, nacional o internacional.

20 Ibid. Párr. 66.

21 Ibid. Párr. 68.

22 Ibid.

23 Ibid. Párr. 115.

24 Ibid. Párr. 82.

25 Ibid. No obstante, mediante resolución de la Corte Interamericana de fecha 29 de junio de 2005 sobre Supervisión de Cumplimiento de Sentencias, la Corte resolvió: *"No continuar requiriendo a los Estados que presenten información relativa al cumplimiento de la sentencia respectiva, una vez que el Tribunal haya determinado la aplicación de los artículos 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 30 del Estatuto de la Corte en casos de incumplimiento de sus sentencias, y así lo haya informado mediante su Informe Anual para la consideración de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Si con posterioridad a lo anterior el Estado respectivo no acredita ante el Tribunal el cumplimiento de los puntos de la sentencia pendientes de acatamiento, la Corte continuará incluyendo dicho incumplimiento cada año, al presentar su Informe Anual a la Asamblea General".* Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Supervisión de cumplimiento de sentencias* (Aplicabilidad del artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), 29 de junio de 2005, punto resolutivo 1.

26 Posteriormente, el Estado informaría a la Corte que el cálculo de los salarios caídos se hizo considerando el período transcurrido entre la fecha de la destitución de cada trabajador hasta la fecha en que fue reintegrado a la institución respectiva, o entró a trabajar en otra institución pública o en la empresa privada y que tomó en cuenta el último salario devengado o el promedio de los últimos seis (6) meses laborados. Ver *Comunicación estatal* de fecha 16 de agosto de 2002.

Si bien los trabajadores se manifestaron inconformes con los montos y el finiquito, la mayoría de ellos procedió a firmarlo para recibir su cheque.

Ante la situación descrita, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como los representantes legales de las víctimas le solicitaron a la Corte que dictaminara al Estado eliminar cualquier tipo de condicionamiento para la entrega de las indemnizaciones ordenadas, y que se le recordara al Estado que es la propia Corte la que determinará, en última instancia, el monto total de las indemnizaciones debidas. Por ejemplo, mediante comunicación del 7 de octubre de 2002, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), como representante de la mayoría de las víctimas, le informó a la Corte que el Estado no había tomado en cuenta su legislación interna para hacer el cálculo de los salarios caídos y que la fecha utilizada por el Estado para realizar los cálculos fue cuando cada víctima volvió a cotizar a la Caja de Seguro Social, siendo que en el caso de las víctimas que no volvieron a cotizar el Estado usó la fecha de la sentencia de la Corte; y, además, que con respecto a los demás derechos laborales, sólo había considerado el XIII mes.

Como respuesta, la Corte resolvió el 22 de noviembre de 2002 que la determinación de las indemnizaciones pecuniarias suponía el análisis de complejas cuestiones del derecho laboral panameño aplicable a cada una de las 270 víctimas. Sin embargo, el Estado no le indicó al Tribunal cuál fue la legislación que aplicó para realizar los cálculos de las indemnizaciones correspondientes a cada víctima por concepto de salarios caídos y demás derechos laborales. Por lo tanto, ordenó al Estado

“determinar de nuevo, de acuerdo con el derecho interno aplicable, las cantidades específicas correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales de cada una de las 270 víctimas, sin excluir a ninguna de ellas. Esta nueva determinación deberá realizarse observando las garantías del debido proceso y según la legislación aplicable a cada víctima, de manera que puedan presentar sus alegatos y pruebas y se les informen los parámetros y legislación utilizadas por el Estado para realizar los cálculos”²⁷.

27 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Resolución de Supervisión de Cumplimiento*, del 22 de noviembre de 2002, punto resolutive 1.

28 *Ibid.*, punto resolutive 5.

29 *Ibid.*, punto resolutive 6.

Respecto de los finiquitos firmados por algunas víctimas como condición para recibir el pago, la Corte les dio valor “únicamente en cuanto reconocen el pago de la cantidad de dinero que en ellos se estipula. Carecen de validez las renunciaciones que en ellos se hicieron en el sentido de que las víctimas o sus derechohabientes quedaban satisfechas con el pago, por lo que tales renunciaciones no impiden la posibilidad de que las víctimas o sus derechohabientes presenten reclamaciones y comprueben que el Estado debía pagarles una cantidad distinta por los salarios caídos y demás derechos laborales que les corresponden”²⁸. De esta manera, las cantidades de dinero que el Estado pagó a las víctimas por concepto de salarios caídos y demás derechos laborales “serán consideradas por este Tribunal como un adelanto de la totalidad de la reparación pecuniaria debida...”²⁹.

Desaciertos de la Corte Interamericana en el caso de la Ley 25

a. La Corte, en su Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 2 de febrero de 2001, omitió referirse a los intereses moratorios y a la exoneración fiscal de las indemnizaciones ordenadas

Desde las primeras sentencias de la Corte Interamericana en materia de reparaciones (Casos Velásquez y Godínez Cruz vs. Honduras, en 1989) el Tribunal, en forma reiterada y sistemática, ha ordenado a los Estados condenados exonerar de todo impuesto, actual o futuro, a las indemnizaciones

... durante siete años, tanto las víctimas como sus representantes se vieron obligadas a idear acciones para presionar al Estado a devolver el impuesto sobre la renta y a reconocer intereses por mora.



Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Caso Ley 25)

económicas ordenadas. Asimismo, ha señalado que en caso de retraso en la entrega de las sumas respectivas los Estados deberán pagar sobre la cantidad adeudada un interés que corresponderá al interés bancario corriente en el Estado moroso.

De hecho, en las sentencias de reparaciones previas a Baena (16 en total, de 1989 a 1999), cuando el Tribunal ha condenado a indemnizaciones por concepto de daño material y/o moral se ha cuidado de introducir ambos preceptos³⁰. No obstante, en el caso Baena no lo hizo. Tampoco en el caso Tribunal Constitucional ni en el caso Ivcher, ambos contra Perú. Estas tres sentencias³¹, aprobadas en los dos primeros meses del año 2001, tienen el común denominador de que la Corte remite al derecho interno para la determinación de los montos de reparación material.

La omisión apuntada conllevó, en el caso Baena, a que Panamá dedujera el impuesto sobre la renta a las indemnizaciones pecuniarias que otorgó a las víctimas el 28 de junio de 2002 y que no reconociera el interés moratorio a la reparación por daño moral, pese a que el pago de este rubro se hizo después de vencido el plazo de 90 días, otorgado por la Corte para tal efecto.



Si bien hubo varios intentos de diálogo, nunca se llegó a un acuerdo definitivo que englobara a todas las víctimas; y cuando el diálogo se rompía, las víctimas debían buscar mecanismos de presión para forzar al Estado a escucharlas, tales como marchas pacíficas, huelgas de hambre, acciones judiciales y manifestaciones ante la Corte Interamericana; incluso, algunos trabajadores llegaron a exponer sus vidas con actos temerarios.

Para salvar su omisión y como consecuencia de la acción estatal señalada, en una resolución de supervisión de cumplimiento de fecha 22 de noviembre de 2002, la Corte dispuso:

"3. Que el pago de las indemnizaciones compensatorias ordenado a favor de las 270 víctimas o sus derechohabientes no puede ser gravado por el Estado con tributo alguno existente o que pueda existir en el futuro, incluido el impuesto sobre la renta. 4. Que el Estado deberá cancelar los intereses moratorios generados durante el tiempo en que incurrió en mora respecto del pago de las indemnizaciones por concepto de daño moral"³².

Por supuesto que la reacción del Estado no se hizo esperar. En comunicación del 27 de febrero de 2003 manifestó que la Corte estaba interpretando su propia sentencia, para lo cual no tenía facultades. El 6 de junio de 2003, la Corte emitió una nueva resolución sobre cumplimiento de sentencia, donde resolvió:

"1. Mantener lo decidido en su Resolución de 22 de noviembre de 2002, por lo que las medidas de reparación dictadas en la Sentencia de 2 de febrero de 2001 se deben cumplir de conformidad con lo ordenado por el Tribunal en la referida Resolución sobre cumplimiento de sentencia"³³.

No obstante, el Estado sostuvo que mediante las resoluciones del 22 de noviembre de 2002 y del 6 de junio de 2003 la Corte estaba interpretando de hecho su propia sentencia, debido a que

"emitió [...] nuevas decisiones sobre puntos concernientes al fondo y a las reparaciones que habían sido considerados en [la] Sentencia [de 2 de febrero de 2001]". Según el Estado, ambas resoluciones "fueron dictadas por la Honorable Corte en excés de pouvoir"³⁴.

30 En la sentencia de reparaciones del caso Gangaram Panday vs. Suriname, del 21 de enero de 1994, la Corte omitió referirse a la exoneración de impuestos y a los intereses por mora. Y en el caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, sentencia del 29 de enero de 1997, no se refirió a los intereses moratorios.

31 La sentencia del caso Tribunal Constitucional fue aprobada el 31 de enero de 2001; la sentencia del caso Baena el 2 de febrero de 2001; y, la sentencia de Ivcher Bronstein el 6 de febrero de 2001.

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Resolución de Supervisión de Cumplimiento*, del 22 de noviembre de 2002. Op.cit, puntos resolutivos 3 y 4.

33 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Resolución de Supervisión de Cumplimiento*, del 6 de junio de 2003, punto resolutivo 1.

34 Comunicación estatal del 30 de julio de 2003.

Sobre la materia, la Corte se limitó a señalar en su resolución del 28 de noviembre de 2003 que

*"tenía el poder inherente a sus atribuciones de emitir, a petición de parte o motu proprio, instrucciones para el cumplimiento e implementación de las medidas de reparación por ella ordenadas, con el propósito de cumplir efectivamente con la función de velar por el fiel cumplimiento de sus decisiones"*³⁵.

*Para la Corte, sus directrices sobre intereses moratorios y la exoneración de cualquier gravamen a las indemnizaciones económicas tenían que ver con la supervisión de cumplimiento de su sentencia pero no modificaban su fallo, sino que procuraban que las acciones del Estado tendientes a la reparación se hicieran "de la forma indicada en la sentencia y de la forma que mejor proteja los derechos humanos"*³⁶.

Nada de esto convenció al Estado panameño y durante siete años tanto las víctimas como sus representantes se vieron obligados a idear acciones para presionar al Estado a devolver el impuesto sobre la renta y a reconocer intereses por mora, sin resultado alguno³⁷.

b. La Corte no determinó en su sentencia las reparaciones económicas, sino que remitió a la legislación interna

Tanto en el caso Baena como en el caso del Tribunal Constitucional y en el caso Ivcher, la Corte remitió al derecho interno para la determinación de las reparaciones económicas.

En el caso del Tribunal Constitucional dispuso

"que el Estado debe pagar los montos correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales que correspondan a los magistrados destituidos, de acuerdo con su legislación. Asimismo, el Estado deberá compensar a los

funcionarios por todo otro daño que estos acrediten debidamente y que sean consecuencia de las violaciones declaradas en la presente Sentencia. El Estado deberá proceder a fijar, siguiendo los trámites nacionales pertinentes, los montos indemnizatorios respectivos, a fin de que las víctimas los reciban en el plazo más breve posible"³⁸.

En el caso Ivcher, la Corte remite a las autoridades nacionales para que la víctima recupere el uso y goce de sus derechos como accionista mayoritario de una compañía y para el resarcimiento relativo a los dividendos y demás percepciones que le hubieran correspondido como tal³⁹.

Pese a la similitud apuntada, existe una diferencia sustancial que marca el caso Baena en la implementación de las reparaciones: el número de víctimas y la diversa legislación de la que eran beneficiarios.

Las víctimas del caso Baena eran 270 personas que trabajaban en ocho instituciones públicas distintas (Instituto Nacional de Telecomunicaciones –INTEL–, Autoridad Portuaria Nacional, Empresa Estatal de Cemento Bayano, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación –IRHE–, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Educación), que tenían leyes propias que las regían (los trabajadores del IRHE y del INTEL por la Ley 8 del 25 de febrero de 1975 y por sus respectivos reglamentos internos de trabajo, bajo una jurisdicción especial de trabajo, y los otros por el Código Administrativo, la ley orgánica y el reglamento interno de la institución en que laboraban).

Esta particular situación hizo que desde la notificación misma de la sentencia tanto las víctimas como el Estado hablaran de sumas indemnizatorias sobre las que nunca hubo consenso entre las partes. Los trabajadores víctimas hacían cálculos diferenciados dependiendo de la empresa en la que trabajaban y la normativa que les regulaba. El Estado, por su parte, procuraba aplicar a todos los trabajadores la misma normativa y en forma unilateral reconocía unos derechos e

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Competencia*. Op.cit. Párr. 132.

36 *Ibid.*

37 Respecto al impuesto sobre la renta deducido a las víctimas, en el año 2008, en un afán por cerrar el caso, el Estado incluye en los montos indemnizatorios un rubro que llama "prestaciones dejadas de pagar", que algunos interpretan como el impuesto sobre la renta deducido.

36 *Ibid.*

37 Respecto al impuesto sobre la renta deducido a las víctimas, en el año 2008, en un afán por cerrar el caso, el Estado incluye en los montos indemnizatorios un rubro que llama "prestaciones dejadas de pagar", que algunos interpretan como el impuesto sobre la renta deducido.

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Párr. 121.

39 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001, punto resolutivo 8.





Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Caso Ley 25)

ignoraba otros, selección que era desconocida, en la mayoría de las veces, por las víctimas. Esto no sólo dificultó significativamente el cumplimiento de la sentencia de la Corte, sino que generó un desgaste para las víctimas, para sus representantes y para el Estado. Si bien hubo varios intentos de diálogo, nunca se llegó a un acuerdo definitivo que englobara a todas las víctimas; y cuando el diálogo se rompía, las víctimas debían buscar mecanismos de presión para forzar al Estado a escucharles, tales como marchas pacíficas, huelgas de hambre, acciones judiciales y manifestaciones ante la Corte Interamericana; incluso, algunos trabajadores llegaron a exponer sus vidas con actos temerarios.

La sentencia de la Corte no trató a las víctimas en forma individualizada ni analizó por separado la situación de cada una de ellas, con el agravante de que no se fijaron los montos indemnizatorios, independientemente de la satisfacción de las pretensiones económicas de las víctimas, y no se estableció un mecanismo claro para fijarlos, lo que generó graves dificultades para que las reparaciones se cumplieran prontamente. Posiblemente esta experiencia motivó a que la Corte, en la sentencia del caso de los Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, de 2006, fijara un mecanismo que determinara la eventual reparación de las 257 víctimas. En este caso, la Corte obligó al Estado a constituir a la mayor brevedad un órgano independiente e imparcial con facultades para decidir en forma vinculante y definitiva si esas personas fueron cesadas regular y justificadamente del Congreso de la República o, en caso contrario, que así lo determine y fije las consecuencias jurídicas correspondientes, inclusive en su caso, de las compensaciones debidas en función de las circunstancias específicas de cada una de esas personas. Las decisiones finales del

órgano creado para dichos efectos deberán adoptarse dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la sentencia⁴⁰. Un mecanismo semejante, propuesto por la Corte a Panamá, habría facilitado sustancialmente la ejecución de la sentencia del caso Baena.

c. La Corte no contribuyó a que las partes alcanzaran un consenso respecto de los montos indemnizatorios

En su sentencia del 2 de febrero de 2001, en los puntos resolutivos 6 y 7, la Corte ordenó al Estado recurrir a "*los trámites nacionales pertinentes*" para fijar los montos indemnizatorios respecto de salarios caídos y demás derechos laborales. Asimismo, en caso de que no fuera posible el reintegro de las víctimas a sus lugares de trabajo o en similares, el Estado debería proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo de conformidad con el derecho laboral interno.

Posteriormente, mediante resolución del 22 de noviembre de 2002, la Corte indicó que para determinar las indemnizaciones anteriores, el Estado, con base en el derecho interno aplicable, debería observar respecto de cada víctima las garantías del debido proceso de manera que puedan presentar sus alegatos y pruebas, y se les informen los parámetros y legislación utilizados para realizar los cálculos⁴¹.

Finalmente, en resolución del 28 de noviembre de 2005, la Corte indicó que lo dispuesto en los puntos resolutivos sexto y séptimo de la Sentencia podían ser resueltos a través de autoridades competentes, entre ellas los tribunales nacionales, toda vez que ante la discrepancia entre las partes para alcanzar el monto indemnizatorio

"ella no podía pronunciarse sobre los diversos alegatos que presentan las víctimas y sus representantes al Tribunal sobre los criterios y legislación que estiman deben ser tomados en cuenta por Panamá para dar cumplimiento a lo dispuesto en los puntos resolutivos sexto y séptimo de la Sentencia"⁴².

En otras palabras, la Corte remitió a los tribunales



La Corte, a partir de su resolución sobre competencia, dejó sentado que establecer un mecanismo para supervisar el cumplimiento de sus decisiones es inherente a su función jurisdiccional.

40 En este sentido, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Sentencia del 24 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), punto resolutivo 4.

41 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Supervisión de Cumplimiento*. Resolución del 22 de noviembre de 2002. Op.cit, puntos resolutivos 1 y 2.

42 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Supervisión de Cumplimiento*. Resolución del 28 de noviembre de 2005. Párr. 14.

nacionales panameños para que estos determinaran lo que ella no hizo, vía que fue rechazada de plano por las víctimas considerando el tiempo que esto podría llevarles y la necesidad de contratar asesores legales que les representaran ante la instancia judicial, entre otros.

Lamentablemente, la Corte rechazó diferentes propuestas que en su momento hicieron los trabajadores y/o sus representantes. Por ejemplo, desde el 2004 se le solicitó a la Corte que convocara a una audiencia pública para que las partes pudieran acordar medidas y parámetros concretos para la determinación de los montos indemnizatorios; asimismo, las víctimas propusieron el nombramiento de un perito que definiera la normativa interna aplicable. No obstante, la Corte no se pronunció. No fue sino hasta mayo de 2008 que la Corte celebró una audiencia privada para que el Estado le informara sobre el nivel de cumplimiento de su sentencia.

La remisión de la Corte al derecho interno para determinar los montos indemnizatorios en su sentencia, la omisión de pronunciarse sobre los planteamientos de las víctimas y/o del Estado respecto del derecho interno aplicable y, la falta de propuestas concretas y viables de su parte para tal efecto, hicieron que el cumplimiento de la sentencia del Caso Baena se prolongara indefinidamente con un costo humano altísimo, donde al menos 11 víctimas fallecieron por razones de edad y salud en el transcurso de 8 años desde la sentencia de fondo, y más de 17 desde que ocurrieron los hechos violatorios que le dieron origen.

d. La Corte validó un finiquito omiso en el reconocimiento de derechos y vinculó a todas las víctimas

Entre el 2007 y el 2008 el Estado panameño les hizo dos ofertas económicas a las víctimas de la Ley 25 para dar por cerrado el caso. La primera de cinco millones de dólares, que fue rechazada de inmediato, y la segunda, de 20 millones de dólares.

Si bien la segunda oferta era millonaria y generó serias expectativas por parte de los trabajadores, la consideraron como un abono al monto total que ellos pretendían, el cual ascendía, para la mayoría de las víctimas, a más de 50 millones de dólares. Esto, considerando el número de víctimas, el equivalente económico de los derechos laborales contemplados en la legislación panameña aplicable para el caso y el transcurso del tiempo desde el despido hasta la actualidad, sin que el Estado hubiese cancelado los salarios caídos.

... La Corte homologó el acuerdo y vinculó implícitamente a todas las víctimas al cerrar el caso y dejarlo abierto exclusivamente para recibir información del Estado sobre los pagos y/o depósitos de dinero.

El Estado formalizó su oferta en la audiencia privada celebrada por la Corte el día 3 de mayo de 2008, donde incluso entregó a los jueces un documento donde constaba el monto a indemnizar a cada una de las víctimas a partir de sus consideraciones legales, las que no fueron ni conocidas ni compartidas por las víctimas y sus representantes. A partir de ese momento, un grupo importante de víctimas inició y/o profundizó el diálogo con funcionarios estatales para que la oferta de los 20 millones se hiciera efectiva lo más pronto posible. En este sentido, el Estado elaboró un finiquito o acuerdo e indicó que sólo si la Corte lo "homologaba" procedería al pago, y para ello lo sometió a consideración del Tribunal.

Según este acuerdo o finiquito, la víctima que lo firmaba aceptaba como reparación total el monto que el Estado le ofrecía en el documento. Dicho monto incluía la suma que le correspondía de la oferta de 20 millones, "más lo correspondiente a las prestaciones dejadas de pagar"⁴³. Según la cláusula tercera, el pago completaba en su totalidad los derechos a los que se refería la sentencia: salarios caídos y demás

43 Esta es la suma que algunos interpretan como el impuesto sobre la renta deducido por el Estado al pago que hiciera en junio de 2002. No obstante, el Estado se negó a señalarlo tal cual porque su legislación interna obligaba a tal deducción.



Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Caso Ley 25)

derechos laborales según la legislación panameña, daño moral, costas y gastos, y cualquier otro monto referente al caso. El pago total se fraccionaría en cuatro cuotas, pagaderas una por año. Al firmar el acuerdo, el trabajador renunciaba a cualquier otro reclamo presente o futuro. Para quienes no firmaran el acuerdo, éste estipulaba expresamente que el Estado depositaría el monto que le correspondería a la víctima y lo desembolsaría cuando lo firmara, según las condiciones estipuladas en el acuerdo.

Inicialmente, 202 de las 270 víctimas procedieron a firmar el acuerdo, quedando pendiente la “homologación” de la Corte. Mientras esta entidad decidía, los trabajadores que no firmaron le comunicaron a la Corte las razones de su oposición y le solicitaron que no los vinculara al acuerdo. Sus principales argumentos fueron: el acuerdo es una imposición estatal, toda vez que para su formulación no hubo consulta con las víctimas; el Estado reconoce un máximo de 11 años de salarios caídos a pesar de que hay víctimas que nunca fueron reincorporadas a sus puestos de trabajo; se sujeta la devolución del impuesto sobre la renta a la firma del acuerdo, ignorando que se trata de una obligación respecto de cada una de las víctimas; el acuerdo no es claro respecto del salario que se utiliza para el cálculo de la indemnización y además no se les ha permitido a las víctimas alegar sobre la veracidad o no del mismo; el acuerdo no indemniza la falta de reintegro de las víctimas a sus puestos de trabajo o a similares; y, la indemnización ofrecida no abarca los intereses moratorios que el Estado adeuda por pagar en forma tardía el daño moral.

Por otra parte, algunos trabajadores que habían firmado luego se retractaron indicando que la suma ofrecida en el acuerdo era distinta a la suma que supuestamente les habían asignado en el documento que el Estado les entregó a los jueces de la Corte durante la audiencia privada.

Mediante resolución del 30 de octubre de 2008, la Corte decidió homologar el acuerdo. Explicó que “*el papel del Tribunal es contribuir a resolver las diferencias entre las partes dentro del marco de sus atribuciones y las normas de la*

Convención”⁴⁴ y que en su criterio “*el ofrecimiento del Estado comprende la totalidad de derechos que se derivan de la Sentencia*”⁴⁵. La Corte no hace ningún desarrollo o justificación para arribar a esta conclusión.

En lo que respecta a los no firmantes y a los que se retractaron, la Corte establece que el Estado deberá remitirle —como en el caso de los firmantes— los comprobantes de los depósitos bancarios a su nombre⁴⁶. Para estas víctimas, el Estado deberá proceder a realizar los pagos cuando firmen el acuerdo, si lo estiman pertinente, o bien si alguna autoridad judicial interna así lo dispone, en los términos señalados por ésta⁴⁷.

El Tribunal decidió mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento al solo efecto de recibir los comprobantes de pago a las víctimas o derechohabientes firmantes de los acuerdos y de los comprobantes de depósito bancario para quienes no firmaron. En este segundo supuesto la Corte dispuso que, si al cabo de diez años la suma no es reclamada y no se halla pendiente una acción judicial iniciada por una víctima o derechohabiente, será devuelta al Estado⁴⁸.

No obstante la homologación de la Corte, es importante indicar que el Estado había informado en la audiencia privada que para calcular el monto de su oferta se utilizaron los siguientes criterios⁴⁹:

1. Los meses comprendidos entre la fecha de destitución y la reubicación, en condiciones similares al sector público o el fallecimiento.
2. El salario mensual mayor (más favorable para el trabajador) entre el promedio mensual de los últimos seis meses y el último salario mensual, tal como lo determina el Código de Trabajo.
3. La certificación de sueldos emitida por la Caja de Seguro Social para determinar el salario mensual.
4. Para el cálculo de los intereses se estimó un 10% anual y para recargos un 10% de las prestaciones, tal como lo determina el Código de Trabajo.
5. Se calcularon los intereses de las personas reubicadas en

44 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Supervisión de Cumplimiento*. Resolución del 30 de octubre de 2008. Párr. 21.

45 *Ibíd.* Párr. 30.

46 *Ibíd.* Párr. 29.

47 *Ibíd.* Párr. 27.

48 *Ibíd.* Párr. 29.

49 *Ibíd.* Considerando 9.

condiciones similares hasta el 31 de diciembre de 2001 y de los no reubicados hasta el 31 de diciembre de 2006.

Es evidente que tales criterios no responden a los derechos de los trabajadores comprendidos en las leyes especiales y en el Código de Trabajo. Tampoco comprenden la indemnización por no reubicación en los puestos de trabajo (punto resolutivo 7 de la sentencia), ni los intereses moratorios fijados por la Corte. Por lo tanto, dicho acuerdo no comprende la totalidad de derechos que se derivaron de la sentencia, como lo indicó la Corte Interamericana. Empero, la Corte homologó el acuerdo y vinculó implícitamente a todas las víctimas al cerrar el caso y dejarlo abierto exclusivamente para recibir información del Estado sobre los pagos y/o depósitos de dinero.

Consideraciones finales

Las sentencias de la Corte en el caso Baena sentaron importante jurisprudencia que les permitirá a las víctimas de violaciones a los derechos humanos mayor accesibilidad y protección en el Sistema Interamericano, no sólo con relación a los derechos civiles y políticos, sino también con relación a los económicos, sociales y culturales.

El caso Baena deja la enseñanza de que la determinación en las sentencias de la Corte de mecanismos concretos, con mandato preciso para una rápida y efectiva implementación de las reparaciones fijadas por ella, resulta a todas luces fundamental y necesaria.

El Estado de Panamá, en acatamiento a la sentencia de la Corte en el caso Baena, ha pagado sumas millonarias a las víctimas del caso, sumas que muy pocos Estados estarían en disposición y capacidad de pagar.

El mecanismo de supervisión de cumplimiento de las sentencias de la Corte debe ser más dinámico y propositivo y adaptarse a las circunstancias que rodean cada caso en particular.

El mecanismo de supervisión de cumplimiento de las sentencias de la Corte debe ser más dinámico y propositivo y adaptarse a las circunstancias que rodean cada caso en particular.

Por el tiempo transcurrido desde la sentencia del 2 de febrero de 2001, por los montos millonarios pagados y/u ofrecidos por el Estado como reparación económica, por la falta de determinación del derecho interno aplicable y de los trámites nacionales por utilizar y, por la imposibilidad de acercar a las partes a una reparación económica consensuada, no es criticable que la Corte homologara el acuerdo suscrito entre el Estado y la mayoría de las víctimas. No obstante, la Corte debió buscar otras alternativas para homologar el acuerdo y no establecer categóricamente que el mismo cumplía con todos los derechos derivados de su sentencia. Máxime, cuando en realidad lo que hubo respecto al acuerdo o finiquito fue una renuncia de derechos por parte de quienes firmaron.

Las víctimas del caso Baena que no suscribieron el acuerdo homologado por la Corte quedaron bajo una situación de indefensión, toda vez que los procesos judiciales internos a los que la Corte los remite no estarán sujetos a ninguna supervisión del Tribunal. Tampoco se determina qué pasará si un tribunal interno fija una reparación económica mayor —o menor— al monto que el Estado depositó a su favor.

