

OBSERVACIONES DE LA COMISION AL ESCRITO DEL ESTADO DE PANAMA DE 29 DE JUNIO DE 1998

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Corte y dentro del plazo otorgado por ésta en su comunicación CDH-S/899 del 31 de julio de 1998, la Comisión pasa a presentar sus observaciones al escrito del Estado de Panamá de 29 de junio de 1998.

I. LA INEXISTENCIA DE UN ESTADO DE EMERGENCIA

El Estado alega que en la época de los hechos existía una situación de extrema emergencia provocada por una serie de movimientos políticos y militares que tenían como fin derrocar el régimen constitucional, amenazando la independencia y seguridad del Estado¹. También alega el Estado que dicha situación fue de público y notorio conocimiento y que fue registrada por los medios de comunicación y debatida en el plenario de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, dicho el estado de emergencia no fue declarado formalmente por el Estado panameño

Además, las medidas contra los 270 servidores públicos fueron discriminatorias, desproporcionales e innecesarias, y de esta manera el Estado violó los principios de proporcionalidad, proclamación y notificación, mecanismos de garantía previstos en las normas internacionales y nacionales que rigen los estados de emergencia.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos permite la suspensión de garantías en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación de ninguna clase. Esto como el último medio para atender situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática². Sin embargo, la Convención, al igual que otros instrumentos de protección de derechos humanos, limita el ejercicio del derecho de suspensión de garantías a la existencia de determinadas condiciones materiales y al cumplimiento de precisos requisitos formales, en este caso omitidos por el Estado panameño.

Al respecto el inciso 1 del mismo artículo 27 de la Convención establece las siguientes limitaciones a los Estados que deciden decretar el estado de emergencia y

¹ Escrito de contestación de la demanda presentado por el Estado de Panamá el 29 de junio de 1998.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, "El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías", Opinión Consultiva OC-8/87, enero 30 de 1987.

suspender las garantías constitucionales: El Estado parte “podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional...”.

i. Los requisitos sustanciales

a. El principio de proporcionalidad

La noción de proporcionalidad ha sido recogida como uno de los principios generales del derecho internacional de trascendental importancia para la valoración de la legalidad de las medidas de suspensión adoptadas en estados de emergencia. En el caso *Ireland v. UK*³, la Corte Europea estimó que en la valoración de la proporcionalidad de las medidas, es decir si éstas son estrictamente requeridas por las exigencias de la situación, las nociones de buena fe, razonabilidad y necesidad juegan un rol fundamental. De modo que la decisión del Estado en cuanto a suspender determinados derechos no puede ser arbitraria. Por el contrario, debe estar fundada en los requerimientos que impone la situación particular que la motiva, debe ser razonable y proporcional a aquella y que no exista alternativa menos restrictiva de los derechos que le permita superar la emergencia.

Los Principios de Siracusa⁴ recogen una serie de reglas de interpretación sobre el significado y los alcances de la cláusula de suspensión de garantías prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Con fundamento en el análisis de los hechos objeto de la demanda y a la luz de dichos principios referentes a las suspensiones de garantías en una emergencia pública, queda demostrada la ilegalidad de las medidas adoptadas por el Estado panameño a través de la Ley 25 de la siguiente manera:

1. Una medida no es estrictamente requerida en virtud de las exigencias de la situación cuando medidas ordinarias permitidas bajo las cláusulas específicas de limitación establecidas en el pacto, pudieran ser adecuadas para superar las amenazas contra la existencia de la nación⁵.

En el caso concreto, el Estado no sólo contaba con medidas alternativas a las adoptadas a través de la Ley 25, sino que haciendo uso efectivo de ellas conjuró la crisis.

³ European Court of Human Rights, *Ireland V. UK*, Ser. A: Judgment of the Court, para. 207.

⁴ Los Principios de Siracusa sobre las Limitaciones y Suspensiones Previstas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Human Rights Quarterly Vol. 7 (1985), pág. 3 a 130.

⁵ Traducción libre del Principio de Siracusa No. 53

Conforme a los aspectos de hecho contenidos en el escrito de contestación de la demanda, que recogen a su vez el preámbulo y los artículos 1 y 2 de dicha Ley, en diciembre de 1990 existió un plan armado para subvertir el orden constitucional, promovido por oficiales y tropas jubiladas y en servicio activo de la fuerza. El principio de ejecución de dicho plan tuvo lugar el martes 5 de diciembre de 1990 a las 10:00 AM, cuando el Coronel (r) Eduardo Herrera se apoderó del cuartel general de la policía y terminó doce horas después cuando "tropas del comando sur del ejército de los Estados Unidos de Norteamérica, sofocaron...[la] rebelión policial contra el gobierno del Presidente panameño Guillermo Endara,... [dejando] como saldo dos policías muertos y otro herido, así como un centenar de detenidos, entre ellos su propio cabecilla"⁶.

En otras palabras, conforme al argumento del propio Estado la situación de emergencia fue superada en la forma ilustrada gráficamente en el anexo No. 16 de su respuesta, así como por la captura y posterior procesamiento de los rebeldes, conforme al ordenamiento jurídico panameño diseñado para ser aplicado en tiempos de paz.

En concordancia con este tratamiento de situación de paz, el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial en providencia del 22 de enero de 1991 concedió al Coronel Herrera, sindicado por delito contra la personalidad interna del Estado, el beneficio de fianza excarcelaria y posteriormente el Gobierno Nacional, mediante Decreto Ejecutivo No. 469 de 1994, otorgó indulto al Coronel Eduardo Herrera Hassan, cuya copia se adjunta. (Anexo No.7)

Según los argumentos esgrimidos por el propio Estado, la finalidad de la Ley 25 no fue enfrentar las causas de la situación de emergencia, es decir la rebelión armada, sino "imponer una sanción"⁷ a los servidores públicos por su supuesta y jamás demostrada ni juzgada participación en la conspiración contra el orden constitucional a través del ejercicio del derecho de protesta y de reunión.

Más aún, en el supuesto no aceptado de que las medidas se hubieran adoptado en un legítimo estado de emergencia, la Honorable Corte ha concluido que el principio del debido proceso legal no puede suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse garantías judiciales⁸.

Con el tratamiento otorgado a los trabajadores el Estado violó la garantía de igualdad

⁶ Escrito de la contestación de la demanda presentado por el Estado de Panamá el 29 de junio de 1998, pág. 8.

⁷ Ver escrito de contestación de la demanda presentada por el Estado el 29 de junio de 1998, pág. 3

⁸ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías judiciales en los estados de emergencia", Opinion Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987.

ante la ley consagrada en el artículo 24 de la Convención Americana de la que eran titulares los trabajadores y según el cual “[t]odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación alguna, a igual protección de la ley”. En tanto al gestor del golpe de estado se le aplicaron los procedimientos ordinarios del sistema coercitivo del Estado dejándosele en libertad e indultándolo, a los servidores públicos que hicieron uso legítimo del derecho de petición, se les aplicó una medida de carácter punitivo-sancionatorio a través de una legislación de excepción, que en ningún momento recibió un perdón como el otorgado al Coronel Herrera.

La Comisión observa dos tipos de conductas predicadas por el Estado contra los trabajadores, una consagrada en el ordenamiento jurídico penal y la otra en el laboral.

La primera conducta se refiere a la pretendida participación de los trabajadores en actividades tendientes a subvertir el orden constitucional. Esta conducta está tipificada como delito en el artículo 301 del Código Penal panameño⁹. De acuerdo con esta acusación fueron procesados los militares que participaron en el intento de golpe militar a quienes posteriormente se les indultó. Por esta acusación no fue juzgado ninguno de los 270 trabajadores arbitrariamente destituidos. Por esta circunstancia, al ser acusados sin fundamento alguno por los órganos ejecutivo y legislativo del Estado de participar en la comisión de un delito penal y denegárseles el derecho de ser investigados por un tribunal competente, según los procedimientos exigidos por la ley, la Comisión sostiene que a los trabajadores despedidos se le violaron las garantías consagradas en el artículo 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, y el Estado no ha demostrado lo contrario.

La segunda conducta imputada a los trabajadores por el Estado en las comunicaciones de despido es la participación en un “paro ilegal”¹⁰, la cual está contemplada en el Título IV del Código del Trabajo. Efectivamente, los artículos 518 y 519 del ordenamiento laboral establecen las sanciones de multa aplicables en los casos de infracción a las disposiciones contenidas en dicho título, en el que entre otros aspectos se reglamenta la huelga en los servicios públicos¹¹.

⁹ El artículo 301 del Código Penal panameño establece:

Los que promuevan o dirijan un alzamiento en armas para derrocar al gobierno nacional legalmente constituido o para cambiar violentamente la Constitución Política, serán sancionados con prisión de 15 a 20 años e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por igual tiempo.

¹⁰ Ver las comunicaciones de despido aportadas en el Anexo No. 4 de la demanda.

¹¹ El artículo 518 del Código del Trabajo de Panamá establece:

Toda persona que incite públicamente a que una huelga se efectúe contra las disposiciones de los Capítulos anteriores, será sancionado por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo con una multa de cincuenta a quinientos balboas, previa denuncia de parte interesada.

El artículo 519 del Código del Trabajo de Panamá prescribe:

No obstante la Comisión ha probado y el Estado no lo ha negado, no solamente que la supuesta huelga jamás fue declarada ilegal, sino que la misma ni siquiera se realizó ya que fue suspendida el día de los hechos. En todo caso, de haberse realizado una huelga ilegal, a juicio del Estado, éste tenía la obligación de acudir, de acuerdo a ley, a los mecanismos citados en el párrafo anterior, en vez de aplicar de manera sumaria una sanción del todo arbitraria.

Al respecto la Corte Europea ha dicho que la legitimidad de las medidas de excepción adoptadas surge solamente cuando las provisiones ordinarias de la ley y las legítimas limitaciones previstas para tiempos de paz no son suficientes para enfrentar la emergencia¹².

2. El principio de la estricta necesidad debe ser aplicado en una forma objetiva. Cada medida debe ser dirigida a enfrentar un peligro actual, claro, presente o inminente y no puede ser impuesta solamente por una aprehensión o peligro potencial¹³.

El principio de necesidad exige, en primera medida, que exista una relación de causalidad entre la medida y el peligro que se pretende superar, además de la presencia del elemento de la inmediatez. En cuanto a la relación de causalidad, no ha sido demostrada por el Estado relación de ninguna clase entre los hechos que originaron la situación de emergencia --esto es la rebelión policial-- y las medidas suspensivas consistentes en el despido masivo de servidores públicos. Ello no obstante y sin estar probada, se encuentra invocada por el Estado en la parte motiva de la Ley 25 y también en las comunicaciones dirigidas a cada uno de los trabajadores destituidos arbitrariamente, como consta en el anexo No. 4 de la demanda. Por el contrario, como lo señaló la Comisión en párrafo 139 de la demanda, la Fiscalía Novena del Primer Circuito Judicial de Panamá, que tuvo a cargo la investigación de la tentativa de golpe de estado, certificó que ninguno de los trabajadores despedidos en el marco de la Ley 25 fue vinculado en dicho procedimiento. Si hubiesen habido indicios de lo contrario, en cumplimiento de sus funciones, la fiscalía habría comprendido a los trabajadores en la investigación. Este hecho por sí mismo desmiente la infundada incriminación del Estado panameño.

Más aún, en su escrito de 28 de junio pasado el Estado no hace objeción alguna a la exposición de hechos elaborada por la Comisión, en la que se informa a la Honorable Corte sobre la absoluta independencia de los acontecimientos registrados durante los días 4 y 5 de diciembre de 1990 en Panamá. Conforme a las evidencias aportadas por la Comisión,

Las infracciones a las normas de este Título, que no tengan señaladas sanción específica, serán sancionadas con multa de cincuenta a doscientos cincuenta balboas por la autoridad administrativa o jurisdiccional de trabajo, sin perjuicio de la responsabilidad penal cuando hubiere lugar a ella.

¹² European Court, *Lawless case*, Ser. A: Judgment of the Court, para.36

¹³ Traducción libre del Principio de Siracusa No. 54.

entre el 8 y el 10 de octubre de 1990, la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales convocó a todos sus miembros para iniciar un proceso de reivindicación relativo a los despidos masivos injustificados, el respeto a las organizaciones sindicales, la estabilidad de los trabajadores, la eliminación del pago del décimo tercer mes, entre otros, y convocó a una manifestación que bajo el nombre de marcha por el derecho a la vida se llevó a cabo el 16 de octubre de 1990, fecha en la cual la dirigencia sindical entregó al Presidente Guillermo Endara un pliego de peticiones. (Anexo Nro. 10)

De esa manera se dio inicio a un proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y la Coordinadora de Sindicatos que terminó con la Nota No. 2515-90DM del 16 de noviembre del mismo año, por medio del cual el Estado panameño rechazó todos los puntos del pliego. Como reacción inmediata a la respuesta estatal, en asamblea general celebrada el 17 de noviembre de 1990, trabajadores de diferentes sectores del Estado acordaron por unanimidad la realización de la marcha, que fue convocada por los medios masivos de comunicación y que se realizó el 4 de diciembre de 1990, así como la realización de un paro nacional que no se ejecutó en razón al levantamiento policial. (Ver Anexos Nros. 9 y 10)

De otra parte, resulta evidente que habiendo sido sofocado el intento golpista en un término de doce horas y por lo tanto encontrándose a salvo la institucionalidad democrática, la medida posterior de despido masivo de trabajadores públicos fue absolutamente innecesaria, en tanto no correspondía a las justas exigencias del momento histórico en que fue adoptada.

Al respecto la Honorable Corte se ha pronunciado diciendo que

La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella¹⁴.

Como corresponde a los órganos del sistema garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, con los elementos puestos a su disposición la Honorable Corte podrá decir si los requerimientos de proporcionalidad y necesidad han sido considerados o ignorados por el Estado panameño. En consecuencia y con fundamento en lo antes expuesto, la Comisión solicita a la Honorable Corte declarar que las medidas adoptadas por el Estado a través de la Ley 25 de 1990 al vulnerar los principios de proporcionalidad y necesidad recogidos por el artículo 27 de la

¹⁴ Ver OC-8/87 *supra*, párr. 22.

Convención Americana, se adoptaron en violación de los requisitos sustanciales que determina dicha Convención para un estado de emergencia.

b. Los derechos afectados

En su recurso de 28 de junio el Estado de Panamá sostiene que las restricciones o limitaciones dispuestas por Ley 25 no se impusieron sobre aquellos derechos no suspendibles, y en consecuencia fueron dictadas conforme a la Convención Americana. Sobre el punto, la Comisión advierte que el hecho de que las restricciones se hayan realizado sobre derechos no derogables no implica que no existan límites respecto de las restricciones legítimas a un derecho. Es más, aún en una legítima situación de emergencia existen límites a las restricciones y las derogaciones tanto de forma como de fondo. El primero es la manera en la que se deben establecer las restricciones. El segundo, los extremos a tener en cuenta para la determinación de una restricción legítima.

Al respecto la Honorable Corte ha sido enfática al afirmar que la suspensión de garantías no comporta la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autoriza a los gobernantes a apartarse de la legalidad a la que debe en todo momento ceñirse su conducta¹⁵. En la Opinión Consultiva OC-8/87 la Honorable Corte expresamente estableció lo siguiente:

Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el Gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada¹⁶.

En todo caso, está demostrado que las medidas fueron adoptadas con posterioridad a la solución de la situación de emergencia. Por consiguiente, éstas estaban sujetas a los requisitos legales garantizados en la Convención.

De otra parte, el Estado manifiesta que el artículo 27 se complementa con el artículo 30 al establecer que las restricciones permitidas por dicha norma deberán ser aplicadas: "conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas" y, que el "propósito de las dos normas antes mencionadas es el de salvaguardar los derechos de la colectividad que la Convención tutela en el inciso 2 del artículo 32 de la misma y que establece que: "Los derechos de cada persona están limitados

¹⁵ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, "El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías", Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987.

¹⁶ Ibidem.

por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática"¹⁷. De allí concluye que la Ley 25 tenía por objeto salvaguardar los principios del orden público y del bien común de conformidad con lo establecido en la Convención. Si esto es así, no se entiende cómo al dirigente que según el Estado puso en peligro la vida misma de la nación, se le haya indultado y los trabajadores que sólo hicieron uso del derecho de reunión permanezcan despedidos y, lo más grave, sin que se les hayan reparado los perjuicios que sufrieron por la arbitraria actuación del Estado.

La Honorable Corte en su Opinión Consultiva OC-6/86 se refiere al interés general y a los propósitos legítimos de la ley como condiciones exigidas por la Convención para que dicha ley sea jurídicamente lícita. Sin embargo, aún cuando el Estado no hace referencia alguna al respecto, en la misma opinión la Honorable Corte reitera su posición sobre los límites al uso de los conceptos de interés general y bien común, fundamentales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa, de la siguiente manera:

No escapa a la Corte... la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de orden público y bien común, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el orden público o el bien común como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. (Ver el art. 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención¹⁸.

En este orden de ideas, la Honorable Corte ha sostenido que el artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Por el contrario, lo que el artículo pretende es imponer una condición adicional para que las restricciones permitidas sean legítimas¹⁹

¹⁷ Escrito de contestación de la demanda presentado por el Estado el 29 de junio de 1998, pág. 16.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párr. 31)

¹⁹ *Ibidem*, párr 17

Si bien la Honorable Corte ha dicho que un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder es que las restricciones a los derechos humanos sean establecidas por medio de una ley adoptada por el Congreso conforme a la Constitución de cada país, también ha dicho que "este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Congreso que:

La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de Leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad.²⁰

Siguiendo estos criterios, aun cuando la Ley 25 haya emanado del Congreso y haya sido discutida en éste y sancionada por el Ejecutivo relacionados en la demanda, por lo que resulta incompatible con la Convención y su aplicación es violatoria de derechos humanos.

La Comisión se permite llamar la atención de la Honorable Corte sobre el hecho de que el Gobierno jamás invocó los artículos 27, 30 y 32 en el procedimiento ante la CIDH. Mucho menos probó la supuesta situación de emergencia.

ii. La ausencia de requisitos formales

El Estado insiste en que para la época de los hechos existía una situación de extrema emergencia de público y notorio conocimiento y que dicha situación fue registrada por los medios de comunicación y debatida en el plenario de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en contradicción de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado y a la Constitución Política de Panamá, el estado de urgencia no fue nunca declarado formalmente por el Estado ni las medidas adoptadas comunicadas a los demás Estados parte de la Organización de Estados Americanos, en violación de los principios de proclamación y notificación que rigen los estados de emergencia.

La proclamación y notificación de los estados de emergencia han sido considerados por el derecho internacional como condiciones esenciales del ejercicio del derecho de suspensión, sin cuyo cumplimiento el derecho de suspensión no puede ser ejercido. De hecho, la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso *Cyprus v. Turkey*²¹ encontró que el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos

²⁰ *Ibidem*, parr 32.

²¹ European Commission, *Cyprus case*, Report of the Commission (1976), EHRR 4 (1979), 556.

requiere de algún acto de suspensión público, como la declaración de estado o ley marcial, y que cuando dicho acto no ha sido proclamado por el Estado, el artículo 15 no puede aplicarse.

a. El principio de proclamación

El principio de proclamación implica una serie de actos de publicación y publicidad, indispensables en la determinación de responsabilidades sobre la adopción y ejecución de medidas excepcionales, así como para que los ciudadanos puedan conocer exactamente la extensión de las limitaciones a sus derechos impuestas por el Estado. De ahí que el Profesor Thomas Buergenthal advierta que la proclamación oficial de la emergencia debe estar acompañada de un anuncio público²², acto de publicidad que en el caso concreto jamás fue oficialmente realizado por el Estado de Panamá.

Aun cuando tal acto es eminentemente formal, el principio de proclamación ha sido considerado por el derecho internacional como una garantía fundamental para la protección efectiva de los derechos humanos en los estados de emergencia, en tanto permite conocer a los ciudadanos la extensión de las limitaciones impuestas por el gobierno a sus derechos fundamentales. Su objeto es prevenir que los Estados suspendan arbitrariamente las obligaciones internacionales en los casos en que las situaciones materiales no justifiquen la adopción de ese tipo de medidas de excepción. Según el tratadista Jaime Oraá, la obligación de los Estados de proclamar oficialmente el estado de emergencia en cumplimiento con las leyes internas, tiene por objeto eliminar los llamados estados de emergencia *de facto*; es decir, aquellos estados de emergencia que no han sido oficialmente proclamados por el Estado, pero que restringen *de facto* los derechos humanos de la población²³.

Conforme a la regla de interpretación prescrita en el artículo 29.b de la Convención Americana, las disposiciones de dicho instrumento no pueden ser interpretadas en el sentido de limitar las garantías consagradas en las leyes de cualquiera de los Estados Partes o en otra convención en que sea parte uno de dichos Estados. En consecuencia, respecto de las garantías formales que limitan el ejercicio del poder público en los estados de emergencia, corresponde a la Honorable Corte velar por el cumplimiento de los preceptos contenidos en los artículos 27 de la Convención Americana, 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la luz del desarrollo del derecho interno contenido en el artículo y 51 de la Constitución panameña, dado que éstos consagran estándares más altos que la Convención Americana en materia de requisitos adjetivos para la suspensión de los derechos humanos,

²² Ver Thomas Buergenthal, "To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogation", The International Bill of Rights, Luis Henke.

²³ Ver Jaime Oraá, "Human Rights in State of Emergency in International Law", Oxford Monographs in International Law, (1996), pag. 35.

los cuales resultan aplicables de conformidad con las reglas de interpretación de la Convención contenidas en su artículo 29.²⁴

En efecto, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito por Panamá el 27 de julio de 1976, permite a los Estados partes adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de ese instrumento, en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, siempre que su existencia haya sido **proclamada oficialmente**²⁵. El Estado panameño, a pesar de alegar en su defensa la existencia de un estado de emergencia, desconoció el contenido de la norma internacional a cuyo cumplimiento estaba obligado.

Por su parte, el artículo 51 de la Constitución Política de Panamá expresamente estipula las siguientes condiciones y formalidades para que se haga legítimo el ejercicio del derecho de suspensión:

En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de urgencia toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 44 de la Constitución.

El estado de urgencia y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el **Organo Ejecutivo mediante**

²⁴ **Artículo 29. Normas de Interpretación**

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno.

²⁵ El artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

decreto acordado en Consejo de Gabinete. El órgano legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido, si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el estado de urgencia.

Al cesar la causa que haya motivado la declaratoria del estado de urgencia, el Organismo Legislativo, si estuviera reunido, o, si no lo estuviere, el Consejo del gabinete, levantará el estado de urgencia. (Negrilla fuera de texto)

Es decir, que la potestad extraordinaria otorgada por la Constitución al poder ejecutivo, sólo puede ser aplicada en circunstancias excepcionales y con el pleno cumplimiento de los requisitos formales, esto es, debe ser ejercida mediante decreto dictado por el Consejo del Gabinete. Por lo tanto, para la expedición de normas que suspendan o limiten las garantías fundamentales reconocidas por la Constitución, no basta el público conocimiento de una conmoción interior, ni el mero análisis y discusión de la situación en el seno de la Asamblea Nacional. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Constitución Nacional de Panamá son terminantes al exigir la previa declaratoria formal del estado de urgencia.

Adicionalmente, los órganos del sistema se han pronunciado sobre la obligación de los Estados de cumplir con los requisitos sustanciales y formales de los estados de emergencia exigidos por las leyes internas. De hecho, la Comisión, en Resolución expedida en su vigésimo octavo período de sesiones celebrado en 1968, declaró que una de las condiciones para que la suspensión de garantías constitucionales sea compatible con el régimen de gobierno democrático representativo es que sea “[d]ecretada oficialmente según el procedimiento establecido en la respectiva Constitución”.

La Comisión advierte que si bien la Convención no consagra expresamente el principio de proclamación, la Honorable Corte ha señalado que resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde los límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decreten el estado de excepción²⁶. De esta manera, la Honorable Corte reconoce el acto por medio del cual se decreta o proclama la emergencia como un mecanismo de protección de los derechos humanos en condiciones de legalidad excepcional y no como una simple formalidad que los Estados pueden omitir cumplir.

En el presente caso, el Gobierno panameño no declaró formalmente la situación de emergencia. La carencia de este requisito reafirma que Panamá violó los derechos de los 270

²⁶ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías”, Opinión Consultiva OC-8/87, enero 30 de 1987, párr. 24.

trabajadores y no que solamente ejerció poderes extraordinarios. La carencia de cualquier acto oficial de declaración queda demostrado con el hecho de que la única prueba que ofrece el gobierno es un recorte de prensa publicado en Costa Rica²⁷.

b. El principio de notificación

El Estado panameño tampoco dio cumplimiento a las exigencias formales prescritas en el artículo 27.3 de la Convención Americana. Tal precepto requiere de los Estados parte informar de manera inmediata a los demás Estados parte de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. Es de advertir que, aun cuando los órganos del sistema no se han pronunciado sobre los efectos del incumplimiento de la obligación de notificar el estado de emergencia, la Comisión ha encontrado que algunos estados de emergencia han violado el artículo 27 de la Convención por la falta de cumplimiento del principio formal de notificación, según lo registró en sus informes sobre Bolivia, Guatemala y Nicaragua²⁸.

Para que en este proceso se cuente con la constancia de que no existe ningún registro de que dicho estado de emergencia fue decretado internamente por la República de Panamá, ni tampoco comunicado a la Secretaría General de la OEA tal como lo dispone el inciso 3 del artículo 27 de la Convención Americana, la Corte se servirá solicitar a la oficina de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americano que registra los Estados de emergencia decretados por los países del hemisferio y los comunica a los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que informe si existe registrado el informe por parte de la República de Panamá de algún estado de emergencia decretado durante el mes de diciembre de 1990 o en el mes anterior o posterior del mismo año. Asimismo, si aparece en los registros pertinente de la Organización, referencia alguna que demuestre que el Estado de Panamá informó sobre este particular a la Secretaría General de la Organización y ésta, consecuentemente, a los Estados miembros del Pacto de San José, acerca de alguna medida decretada en dicho país con el fin de suspender las garantías constitucionales o aquellas que autoriza, parcial y limitadamente, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁹

²⁷ Ver escrito de contestación de la demanda, pág 5, anexo No. 2.

²⁸ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Bolivia, 1981, pág. 23, para. 6; Informe sobre Guatemala, 1983, pág. 33; Informe sobre Nicaragua-Miskitos, 1983, pág. 121. Pars. 33 y ss.

²⁹ Artículo 27. Suspensión de Garantías

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

La ausencia de las condiciones formales en el ejercicio del derecho de suspensión de garantías acarrea consecuencias de orden jurídico y político. En efecto, mientras conforme a los principios generales del derecho la ausencia de uno de sus elementos esenciales genera la nulidad del acto, en el plano político, el incumplimiento de la obligación de informar impide el control internacional sobre las circunstancias operativas que fundamentan la suspensión, el grado en que esta medida afecta el ejercicio de ciertos derechos, y las condiciones de su aplicación. En el caso concreto el Estado de Panamá no solo omitió proclamar el alegado estado de urgencia, sino que no lo notificó a los demás Estados Parte en la Convención, en franco desconocimiento del precepto constitucional y de sus obligaciones internacionales .

II. OTRAS VIOLACIONES A LA CONVENCION AMERICANA COMETIDAS POR EL ESTADO PANAMEÑO

i. Violaciones a los precepto establecidos en los artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana

El Estado de Panamá argumenta en su recurso de 28 de junio pasado que la Ley 25 no contempla ni regula materia penal alguna, en tanto no tipifica delitos ni establece penas, sino que impone una sanción de orden disciplinario. A su juicio, el único efecto jurídico de dicha ley, la destitución de ciertos empleados, es de naturaleza administrativa y por consiguiente no está sujeta a la aplicación de los principios generales que orientan el derecho penal ni a lo dispuesto por los artículos 9 de la Convención Americana, 31 de la Constitución Política de Panamá y 19 del Código Penal panameño.

Al respecto, la Comisión observa coincidencia en el aspecto de hecho que fundamenta los argumentos de la demanda y los expuestos por el Estado. En efecto, como lo ha sostenido la Comisión, tras la imputación de unos hechos nunca probados y sin que mediara un procedimiento público con las garantías establecidas por la Convención para su defensa, a 270 trabajadores del Estado caprichosamente seleccionados se les impuso la sanción de destitución de sus cargos. Sin embargo, aun cuando naturalmente no puede confundirse el poder disciplinario con el derecho penal, la Comisión reafirma su posición en el sentido de que las medidas sancionatorias de carácter disciplinario, de una parte, están sujetas al principio de legalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana; y de otra, a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

a. Violación al principio de legalidad

El Estado señala en términos absolutos que la Ley 25 contempla una sanción disciplinaria, cuyo carácter administrativo la exime del cumplimiento de los preceptos garantistas contenidos en el principio de legalidad propio de las causas criminales; esto a su

juicio, por que la ley no establece ninguna figura penal y no se condenó en aplicación de ella a ningún trabajador. Sobre el punto, la Comisión considera inaceptables los argumentos del Estado, por las siguientes razones:

Primero, todas las actuaciones del Estado, aún las administrativas, deben ceñirse a los límites definidos por la legalidad. En una sociedad democrática, el ejercicio del poder público está sujeto a límites infranqueables constituidos por las garantías que sirven para proteger los derechos y libertades fundamentales del individuo. Uno de los pilares fundamentales de este sistema de garantías es justamente el principio de legalidad que determina la legitimidad de las actuaciones de los gobernantes, cualquiera que sea su naturaleza. Al respecto la Honorable Corte ha señalado reiteradamente que el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables³⁰. Así mismo ha manifestado textualmente que:

En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”³¹.

De tal suerte que para que un acto administrativo sea catalogado como legítimo, debe haber sido expedido en correspondencia con el principio de legalidad. En el caso concreto, contrario a la discrecionalidad pretendida por el Estado, el artículo 70 de la Constitución de la República de Panamá consagra expresamente el principio de legalidad para la aplicación de la sanción disciplinaria de despido, en los términos que orientan el artículo 9 de la Convención Americana, de la siguiente manera:

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

Es decir, que la Constitución exige para la aplicación de la sanción de despido la existencia de una causa justa debidamente establecida por la ley y el cumplimiento de las formalidades legales. Dichas formalidades se refieren a las consagradas en los artículos 13 y 214 del Código del Trabajo³² que no fueron derogados por la Ley 25, según los cuales

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías”, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, párr. 24.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1996, párr. 32.

³² El artículo 13 del Código del Trabajo establece en el ~~aparte~~ pertinente:

Caduca en el plazo de dos meses el derecho a ~~despedir~~ a un trabajador o para imponerle una sanción disciplinaria o para que el trabajador abandone ~~justificadamente~~ el empleo..

debe existir una contemporaneidad entre la falta y la sanción, la cual debe ser notificada por escrito al trabajador.

Así, como se manifestó en la demanda, resultó del todo arbitrario sancionar con la máxima pena o sanción laboral, la destitución a los sindicalistas y trabajadores estatales por organizar y participar en su manifestación de protesta laboral, si además se tiene en cuenta que dicha conducta no encuadra en ninguna de las justas causas señaladas por la ley o los reglamentos como faltas disciplinarias³³, ni se cumplió con las formalidades en ellos consagradas.

Segundo, a pesar de lo sostenido por el Estado, resulta absolutamente pertinente en el presente caso alegar una violación al principio *nullum crime, nulla poena sine lege*, como lo hizo la Comisión en la demanda. Esto, si se tiene en cuenta que fue precisamente el Estado el que, a través de las comunicaciones de despido, le imputó arbitrariamente a los trabajadores la comisión de un delito inexistente: la vinculación a un plan armado para subvertir el orden constitucional. Posteriormente y en manifiesta violación de sus obligaciones internacionales, el Estado aplicó la máxima sanción disciplinaria a una conducta técnicamente tipificada como delito, cuya verificación, investigación, acusación y sentencia correspondía a las autoridades judiciales competentes. En efecto, en el Capítulo II del Título IX del Código Penal panameño se encuentran tipificados los delitos contra la personalidad interna del Estado, por cuya comisión fueron penalmente procesados y posteriormente indultados los militares que efectivamente atentaron contra el orden constitucional. En consecuencia, son los cargos elevados por el mismo Estado los que habilitan la aplicación de los estándares consagrados en los artículos 9 de la Convención Americana, 31 de la Constitución Política y 19 del Código Penal panameño, invocados por la Comisión en la demanda.

b. Violación a las garantías judiciales

A diferencia de lo expuesto por el Estado, a juicio de la Comisión las sanciones disciplinarias solo pueden ser legalmente aplicadas por la autoridad administrativa

El artículo 214 del Código de Trabajo prescribe en lo pertinente:

El empleador debe notificar previamente y por escrito al trabajador la fecha y causa o causas específicas del despido o de la terminación de la relación de trabajo.”.

³³ Ver Reglamento Interno del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, artículo 41, en el que se relacionan las faltas disciplinarias, las sanciones aplicables y el procedimiento para su aplicación, adjunto en el Anexo No. 13. En cuanto a las conductas delictivas cometidas por los trabajadores, dicha norma prescribe:

Cuando la acción del empleado se considere irregular y de tal naturaleza que se presuma un delito, notificará el caso a las autoridades competentes.

En el caso de los trabajadores del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables las causales justificadas de destitución están relacionadas en el artículo 28 de su Reglamento Interno, también adjunto en el Anexo No. 13.

competente como resultado 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. Por razones de economía procesal la Comisión se remite a su escrito de presentación de demanda, que lo da por reproducido en esta ocasión.

Adicionalmente, es de anotar que esta no es una posición aislada de la Comisión. Por el contrario, los órganos del sistema europeo ya se han pronunciado sobre la aplicabilidad del concepto de juicio justo a los procedimientos disciplinarios. En efecto, la Comisión Europea ha establecido en términos generales que los derechos al debido proceso y de defensa se aplican a investigaciones administrativas³⁴. Por su parte, la Corte Europea en el caso *Albert y Le Compte*, sostuvo específicamente que los literales a), b) y d) del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, equivalente en lo esencial al artículo 8 de la Convención Americana³⁵, son aplicables *mutatis mutandi* a los procedimientos disciplinarios, de la misma forma que aplican en el caso de una persona acusada de una ofensa penal³⁶. Dichos incisos se refieren al derecho de ser informado inmediatamente y con detalle de la naturaleza y la razón de las acusaciones en su contra; al derecho a la defensa; y al derecho de contradecir y aportar la prueba adecuada para su defensa. La Corte Europea asimila, de esta manera, los procedimientos penales y disciplinarios en el ámbito de protección de las garantías judiciales, sin distinción alguna referente a la naturaleza administrativa de este último.

Por su parte, la Honorable Corte también se ha pronunciado sobre la aplicabilidad de las garantías judiciales a todo procedimiento sin distingo alguno. En efecto, en el caso *Genie Lacayo*, la Honorable Corte señaló expresamente que

El artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado "debido proceso" o "derecho de defensa procesal", que consiste en el derecho de toda persona 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 en su contra, o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera.³⁷

De otra parte, en la misma Constitución de la República de Panamá, ampliando las disposiciones expresas de la Convención, se consagra el derecho al debido proceso en las

³⁴ European Commission of Human Rights. *Huber v. Austria*, 18 yearbook Eur. Conv. H. Rts. Par 71. 1975.

³⁵ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Genie Lacayo*, Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

³⁶ Ver European Court, *Albert and Le Compte case*, 10 February of 1983, Series A No. 58, párr. 39.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Genie Lacayo*, sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 74.

causas disciplinarias. En efecto, el artículo 32 expresamente establece que "Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria". (Negrilla fuera de texto). Es decir, que lejos de la discrecionalidad pretendida por el Estado, la Honorable Corte puede apreciar que el ejercicio de la potestad disciplinaria está limitado por una serie de garantías mínimas de rango constitucional.

Tales garantías hacen referencia al derecho a ser procesado ante autoridad o tribunal competente y según los procedimientos legales, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana. En el caso concreto, a los trabajadores no sólo se les privó de un juicio justo ante la autoridad competente que dado el cargo que se les imputó correspondía a un juez penal, sino que en el plano administrativo argumentado por el Estado, tampoco fueron aplicados los procedimientos prescritos en la ley y los reglamentos.

En efecto, en el caso de los trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.), el Estado tenía la obligación de aplicar el procedimiento previsto en el Reglamento Interno de la entidad aprobado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de la República de Panamá mediante Resolución No. 58-SRI del 5 de julio de 1985. El artículo 88 de dicho Reglamento consagra un procedimiento previo al despido, que incluye una investigación a cargo del Departamento de Coordinación Laboral y Bienestar Social en la que, a decisión del trabajador, puede intervenir el sindicato, así como una entrevista con el servidor. La Comisión advierte que este procedimiento es independiente del establecido en los artículos 99.4 y 103 de la Ley 8 de 1975, para la aplicación de las sanciones disciplinarias contempladas en el artículo 85 del Reglamento del I.R.H.E., las que según el orden de gravedad comprenden la amonestación privada y verbal, la censura por escrito y la suspensión temporal sin goce de salario. (Anexo No.13)

Ningún procedimiento administrativo, en el que cada uno de los trabajadores pudiera aportar pruebas, presentar argumenos legales y fácticos, se llevó a cabo antes de determinar los despidos arbitrarios, por lo cual en el presente caso está demostrado que los despidos se efectuaron sin ningún tipo de respeto de las garantías mínimas, en violación al principio del debido proceso legal, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

Asimismo, tal y como quedó demostrado en la demanda, con el sometimiento de los trabajadores despedidos al juzgamiento por parte del Poder Ejecutivo, en usurpación de la potestad jurisdiccional en cabeza de las autoridades judiciales, el Estado violó las garantía a ser juzgado por un tribunal competentes consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

ii. Violación de la Convención en cuanto al Derecho a la Libertad de Asociación (artículo 16)

El Estado argumenta que como las medias adoptadas y/o convalidadas con la expedición de la Ley 25 estaban dirigidas a los individuos y no a las organizaciones colectivas de trabajadores, no se desconoce en modo alguno los derechos de asociación o sindicalización. Asimismo, el Estado insiste en sostener que las sanciones administrativas fueron impuestas a quienes participaron en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la democracia y el orden constitucional, y no contra quienes ejercitaron legítimamente el derecho de asociación.

En cuanto al primer argumento, cabe precisar que la Honorable Corte ha definido la libertad de asociación como el derecho del individuo de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito³⁸. El derecho de los trabajadores de asociarse libremente en sindicatos, entendido como la obligación del Estado de respetar la decisión de los trabajadores de formar asociaciones o pertenecer a ellas con el fin de defender sus intereses comunes relativos a su situación laboral, se encuentra garantizado por diversos instrumentos internacionales.

Aún cuando la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU no hacen referencia específica a la libertad sindical, sí hablan del derecho general de toda persona a asociarse con fines lícitos. En este sentido, las legislaciones americanas garantizan en su mayoría el derecho de los trabajadores a formar sindicatos y a pertenecer o no a ellos, por lo que dicha asociación resulta lícita.

Cabe hacer referencia a la resolución relativa a *los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles* adoptada en 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo que reconoce que los derechos de las organizaciones de trabajadores deben estar basados en el respeto de las libertades civiles que han sido enunciados principalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁹.

Asimismo, más de 20 países americanos --incluido Panamá-- han firmado y ratificado el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Libertad de Asociación y Protección del Derecho a Organizarse, del cual Panamá es parte⁴⁰.

En este sentido, el Comité de Libertad de Asociación de la OIT ha dicho en reiteradas ocasiones que los trabajadores al servicio del Estado cuentan también con el derecho de formar sindicatos y pertenecer al sindicato de su elección para la promoción y defensa de sus intereses laborales. Asimismo, estas organizaciones deben tener la posibilidad de organizar

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "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.

³⁹ Digest of Decisions and Principles of Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO. Par.33

⁴⁰ Ver Anexo No. 22 de la demanda, párr. 119.

sus actividades (principalmente sostener reuniones), sin intervención de las autoridades. Siendo así, el argumento de que los trabajadores estatales no cuentan con los mismos privilegios y ventajas que los trabajadores del sector privado, envuelve un elemento discriminatorio que atenta contra los derechos de los trabajadores al servicio del Estado⁴¹.

En ese orden de ideas, la Comisión se permite destacar que justamente con la sanción arbitraria impuesta a los trabajadores individualmente considerados, se penalizó de hecho a las asociaciones de empleados estatales que desde el 8 de octubre del año 90 estaban activamente comprometidas en la reivindicación de una serie de derechos. Los sindicatos de trabajadores del sector público fueron los directamente afectados en su constitución con la expedición de la Ley 25. Su dirigencia en pleno fue destituida, sus miembros fueron privados de todos los derechos de que disfrutaban hasta el momento de expedición de la Ley 25, precisamente por estar asociados en una sólida organización. En su caso sí es predicable, sin lugar a dudas, el concepto de la exclusión de materia elaborado por el Estado en su contestación: 270 trabajadores fueron despedidos precisamente debido a su membresía activa en una asociación sindical. Esto sin entrar a detallar los actos de hostigamiento por parte de la fuerza pública de que fueron objeto las sedes de las asociaciones.

En relación al fundamento de las sanciones impuestas por el Estado, la Comisión considera pertinente recalcar un vez más que, tal y como se demostró en la demanda, las autoridades judiciales panameñas certificaron la inexistencia de evidencia alguna que vinculara a los trabajadores estatales con el intento de golpe de Estado. Con esto no sólo se desvirtúa el argumento del Estado, sino que se corrobora la arbitrariedad de las medidas adoptadas contra los servidores públicos, que se caracterizaron por la falta absoluta de garantías de legalidad, de seguridad jurídica y de respeto a las asociaciones gremiales amparadas por el artículo 16 de la Convención Americana que comprende el derecho a formar asociaciones (v.g. sindicatos) que no puede ser restringido sino en los eventos y para los propósitos que señala el propio artículo⁴².

No obstante lo anterior, la Comisión se permite reiterar, que el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), citado y aportado por el Estado en su escrito de excepciones preliminares, concluyó que la Ley 25 "atenta gravemente contra el ejercicio del derecho de las asociaciones de trabajadores públicos de organizar sus actividades". Asimismo, el Comité ha manifestado en reiteradas ocasiones que

uno de los fundamentos principales de la libertad de asociación es que los trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todos los actos anti

⁴¹ Digest of Decisions and principles of Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO. Par. 213 - 216.

⁴² OC-5/85 *supra* Opinión separada del Juez Rafael Nieto Navia.

sindicatos que los discriminen respecto de su trabajo, tales como despido, remoción, traslado u otras medidas perjudiciales. Esta protección es particularmente deseable en el caso de los líderes sindicales, ya que con el fin de poder llevar a cabo los deberes sindicales con completa independencia, deben tener la garantía de que no serán perjudicados en virtud del mandato que ellos sostienen desde su sindicato⁴³.

Por último, cabe ratificar que el Gobierno de Panamá violó el derecho a la libertad de asociación al expedir la Resolución No. 10 del 23 de enero de 1991, reglamentaria del parágrafo del artículo 2 del Ley 25, por medio de la cual se declararon atentatorios contra la democracia y el orden constitucional los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público.(ver Anexo No.1)

iii. Violación del derecho de reunión

El Estado sostiene que la Ley 25 no estableció restricción alguna al derecho de reunión y que en todo caso éste está sujeto a las restricciones permitidas por los artículos 27, 30 y 32 de la Convención, en tanto dicha ley fue expedida para proteger el orden público y el bien común.

Como lo planteó la Comisión en el escrito de demanda, la sentencia de la Corte Suprema en la que se resuelve que no se violó el derecho de reunión de los trabajadores y que la Ley 25 en ningún momento prohíbe las marchas, resulta sin fundamento, ya que al no realizarse el paro nacional, es claro que los trabajadores fueron despedidos por haber participado en la manifestación del día 4 de diciembre. En este sentido, el Comité de Libertad de Asociación de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido que:

El derecho de las organizaciones laborales de sostener reuniones para discutir cuestiones laborales sin autorización e intervención de las autoridades, es un elemento esencial de la libertad de asociación y las autoridades públicas deben abstenerse de realizar cualquier interferencia que restrinja este derecho o impida su ejercicio, a menos que por ella el orden público sea trastocado o su mantenimiento se vea seria e inminentemente amenazado.⁴⁴

De igual forma, el Comité ha reiterado "que los trabajadores deben gozar el derecho

⁴³ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO 306th Report, Case 1796. Para 506.

⁴⁴ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO. 211th Report, Case No. 1014, para 512.

de realizar demostraciones pacíficas para defender sus intereses ocupacionales”⁴⁵.

No existen evidencias de que la marcha en la que participaron la mayoría de los trabajadores despedidos por la Ley 25 haya sido violenta y atentatoria del orden público. De hecho el Estado no ha hecho referencia alguna al respecto. Por consiguiente, el Estado de Panamá violó el derecho de reunión de los trabajadores, ya que según el propio Comité, “ninguna persona debería ser destituida o perjudicada en su empleo por razón de actividades sindicales legítimas”.⁴⁶

III. LA SITUACIÓN REAL DE LOS TRABAJADORES

En respuesta a la imputación de la Comisión por violación del derecho a indemnización el Estado panameño sostiene que no tenía ni tiene ningún deber de indemnizar, toda vez que no existe ningún error judicial que conforme al artículo 10 de la Convención le fuera imputable. Sin embargo, el Estado manifiesta que en un acto de buena fe ha reintegrado en parte y consecuentemente indemnizado a un importante número de los trabajadores despedidos, quedando su situación definitivamente resuelta. De esta manera, el planteamiento del Estado pretende confundir las indemnizaciones pagadas en el marco de los procesos de privatización de algunas instituciones con las indemnizaciones derivadas de los actos arbitrarios objeto de la demanda.

En cuanto al número de trabajadores y la fecha de su reintegro, la Comisión encuentra que la información relacionada por el Estado no coincide con los datos sobre los trabajadores restituidos que fueron aportados por las víctimas, de lo cual se desprenden las cifras consignadas en el siguiente cuadro. (Ver Anexos No. 16 y 16 A)

TRABAJADORES	DESPEDIDOS	REINTEGRADOS	NO REINTEGRADOS
Autoridad Portuaria Nacional	20	14	6
Empresa Estatal de Cemento Bayano	8	5	3
Instituto Nacional de Telecomunicaciones -INTEL	58	47	11
Instituto Nal. de Recursos Naturales Renovables- INRENARE	4	4	0

⁴⁵ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO. 262th Report, Case No. 1510, para 524.

⁴⁶ Digest of decisions and principles of the Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO 306th Report, Case no 1862. Para 107.

Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación- IRHE	137	42	95
Instituto de Acueducto y Alcantarillados -IDAAN	32	9	23
Ministerio de Obras Públicas	10	8	2
Ministerio de Educación	1	1	0
TOTAL	270	130	140

* Estos 11 trabajadores fueron posteriormente recontratados en condiciones laborales desventajosas (anexo Nro. 16B)

En cuanto a la reparación por los daños y perjuicios ocasionados por el Estado al imponerles de manera arbitraria una sanción de destitución colectiva, la situación real de los trabajadores públicos, incluidos los restituidos, es contraria a los planteamientos del Estado. Hasta la fecha no han recibido por parte del Estado indemnización compensatoria alguna que, conforme a la práctica que ha observado la Honorable Corte en materia de reparaciones, debe comprender los perjuicios derivados del lucro cesante, del daño emergente, así como del daño moral. Además, no es cierto que a todos los trabajadores reintegrados se les haya, respetado sus condiciones salariales anteriores.⁴⁷

Según las certificaciones aportadas por las víctimas, a los trabajadores de los institutos Nacional de Acueducto y Alcantarillados Nacionales, Nacional de Recurso Hidráulicos y Electrificación, Nacional de Recursos Naturales Renovables, así como del Ministerio de Obras Públicas, de Cemento Bayano y del Ministerio de Educación, despedidos con base en la Ley 25 y posteriormente reintegrados, no se les ha reconocido su antigüedad en el servicio y se les adeuda salarios caídos e indemnización por daños y perjuicios. (Ver anexo Nro. 16B)

i. La trabajadores de la antigua Autoridad Portuaria Nacional

En cuanto a la situación de los trabajadores de la Autoridad Portuaria Nacional despedidos por aplicación de la Ley 25, si bien se les reconoció la antigüedad para efectos del pago de indemnización por la privatización de la empresa el 20 de diciembre de 1996, no se les ha pagado la indemnización por el despido arbitrario; no se les cancelaron los salarios caídos correspondientes al período comprendido entre diciembre de 1990 (época de los despidos) y diciembre de 1996; y, tampoco al momento de su reintegro les fue considerada su antigüedad, ya que los cambios de etapa no fueron reconocidos en el salario. De esto da fe la constancia elevada por las víctimas Maricela R. de Altamiranda y Sergio Marín ante notario público el pasado 24 de agosto de 1998, así como de la constancia de los salarios reportados al fondo complementario de las prestaciones sociales obligatorias para todos los servidores públicos en Panamá. (Ver Anexos Nos. 2, 3 y 4)

⁴⁷ En los casos de los señores Miguel Prado Domínguez, Arnoldo Aguilar, Rodolfo Campos, Iraida Castro, Judith Correa, Edgar de León, Gustavo Martínez y Wilfredo Rentería, entre otros, fueron recontratados con un salario inferior al que recibían antes de la destitución. Ver Anexo No. 12.

ii. La situación de los trabajadores del INTEL y la pretendida exclusión de materia

El Estado argumenta en su recurso de 28 de junio pasado que como resultado del proceso de privatización del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, a los 58 trabajadores de INTEL se les liquidaron sus prestaciones y se les indemnizó computando su antigüedad o tiempo de servicio a partir de la fecha de su ingreso original. Que de esta manera quedó resuelto cualquier reclamo que ellos pudieran tener contra dicha institución o contra el Estado panameño, configurándose "sustracción de materia"⁴⁸. Tal manifestación, como la mayor parte de la información que la defensa del Estado panameño presenta a la Corte, es inexacta. Ella se desvirtúa de la siguiente manera:

Primero, es cierto que la Junta Directiva del INTEL en sesión celebrada el 19 de mayo de 1997 expidió una resolución reconociendo la antigüedad laboral de todos los trabajadores despedidos en virtud de la Ley 25 de 1990 para los efectos del numeral 2 del artículo 26 de la Ley 5 de 1995 relativo a la liquidación de prestaciones laborales e indemnización⁴⁹. Sin embargo, la Comisión destaca que en esa misma resolución la Junta Directiva reconoció para todos los efectos la antigüedad laboral de los trabajadores que fueron despedidos con fundamento en el Decreto de Gabinete No. 1 del 26 de diciembre de 1989, así como su "derecho a recibir el importe correspondiente a los salarios caídos y demás prestaciones que dejaron de percibir desde la fecha de su despido"⁵⁰. Derecho que de manera discriminatoria y sin justificación alguna le fue vedado a los trabajadores arbitrariamente despedidos en el marco de la Ley 25.

Por otra parte, el otorgamiento de los beneficios reconocidos por la Junta Directiva del INTEL fue condicionado, en la misma resolución, al desistimiento "de cualquier demanda que tengan interpuesta, tanto en el ámbito nacional como internacional y de cualquier otra reclamación futura con relación al pago de salarios caídos y a las evaluaciones anuales dejadas de percibir"⁵¹. Sometidos a una situación difícil, en medio de un proceso de privatización, los trabajadores fueron obligados a pactar una transacción como paso previo al reconocimiento del derecho al pago de su indemnización. En ese acuerdo previo desistieron textualmente "*de interponer cualquier demanda judicial o extrajudicial, presente o futura, tanto en la jurisdicción Nacional como la Internacional, contra*

⁴⁸ Ver escrito de contestación de la demanda presentado por el Estado el 29 de junio de 1998, pág. 49.

⁴⁹ La ley 5 de 1992, por medio de la cual se reestructuró el INTEL establece en su artículo 26 que

... Los trabajadores del INTEL S.A., después de la venta de cualquier porcentaje de las acciones tendrán las siguientes opciones:

2. Solicitar la liquidación de sus prestaciones laborales en efectivo, incluyendo la indemnización; con garantía de un nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido, en los mismos términos y condiciones del que tenían al momento de la liquidación."

⁵⁰ Ver la resolución de la junta directiva del Intel del 19 de mayo de 1996, adjunta en el Anexo No. 5.

⁵¹ Ver copia de la resolución aprobada por la Junta Directiva del INTEL el 19 de mayo de 1997, obrante en el Anexo No. 5.

Cable and Wireless (PANAMA), S.A., (Antes Instituto Nacional de Telecomunicaciones, S.A.- INTEL, S.A.) o el Gobierno de la República de Panamá. Ello se aprecia en la copia de la transacción suscrita entre la trabajadora Argelis de Aguilar y el representante de la empresa, cuya copia se adjunta en el Anexo No. 6.

Al respecto, la Comisión se permite advertir que si bien dichas transacciones carecen de toda validez a la luz de los artículos 67 de la Constitución Nacional y 8 del Código del Trabajo⁵² en el plano local y del artículo 61 de la Convención Americana en lo referente al sistema regional de protección de derechos humanos; quedan en evidencia ante la Honorable Corte, los medios de presión utilizados por el Estado para sustentar su argumento sobre la situación de los trabajadores del INTEL y su pretendida solución definitiva por sustracción de materia.

Segundo, tampoco es cierto que a los trabajadores despedidos en el marco de la Ley 25 se les haya hecho efectivo el reconocimiento de su antigüedad o tiempo de servicio para el pago de su indemnización por motivos de privatización. Según se desprende de las constancias de liquidación de pasivos laborales, si bien el Estado tuvo en cuenta el tiempo de servicios desde la fecha de ingreso original del trabajador, hasta junio de 1997, en el cálculo del salario base para liquidación de la prima de antigüedad no se incluyeron los montos de los sueldos dejados de percibir entre junio de 1992 hasta la fecha de reintegro, afectándose necesariamente la suma a cuyo pago estaba obligado el Estado. De otra parte, en las liquidaciones del pasivo laboral de la empresa, aparece que a los trabajadores no se les han pagado los salarios caídos⁵³.

Finalmente, es cierto que a los trabajadores del INTEL se les pagó indemnización por terminación de prestación de servicios en el marco de un proceso de privatización, pero hasta la fecha el Estado de Panamá no les ha pagado la indemnización a la que tienen derecho por los daños materiales y morales así como por los daños y perjuicios ocasionados al despedirlos de manera arbitraria al amparo de la Ley 25 de 1990. En ese sentido se pronunciaron seis (6) trabajadores del INTEL en comunicación de fecha 25 de agosto del presente dirigida a la Comisión, cuyo original se adjunta al presente escrito en el Anexo No. 17.

Es decir, que contrario a lo afirmado por el Estado, a los trabajadores del INTEL se les adeudan la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por los hechos objeto de la demanda, los importes correspondientes a los salarios caídos y el monto faltante en la liquidación de la prima de antigüedad.

⁵² El artículo 67 de la Constitución Nacional establece:

Son nulas, y por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.

El artículo 8 del Código del Trabajo reproduce el artículo 67 de la Constitución Nacional, salvo en lo relativo a la reglamentación legal del contrato de trabajo.

⁵³ Ver copias de las liquidaciones de prestaciones, primas e indemnización correspondientes a los trabajadores Francisco Segura y Rolando Miller que obran en el Anexo No. 2.

iii. El caso de la señora Dirie Lauchu

En cuanto a la señora Dirie Lauchu, conviene aclarar la imprecisión de orden técnico en que se incurrió en el pie de página No. 11 de la demanda. En dicha nota la Comisión destaca la particular arbitrariedad cometida por el Estado al despedir a la señora Lauchu, quien técnicamente se encontraba amparada bajo la protección constitucional a la maternidad de la mujer trabajadora y no en licencia de maternidad.

La Comisión fundamentó su afirmación en el precepto estipulado en el artículo 68 de la Constitución de la República de Panamá, según el cual “[a]l incorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año”. Conforme a las certificaciones contenidas en los anexos No.16 de la demanda y No.14 del escrito de contestación, la señora Lauchu se reincorporó a sus labores el día 20 de febrero de 1990 y fue despedida el 11 de diciembre del mismo año. Por consiguiente, al despedir a la señora Dirie Lauchu dos meses antes de que venciera el término de protección, el Estado arbitrariamente desconoció el mandato constitucional y en consecuencia, sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

IV. PRUEBA QUE OFRECE LA COMISIÓN

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de la Corte y siguiendo las instrucciones impartidas por ella en su comunicación CDH-S/899 del 31 de julio de 1998, la Comisión presenta el material probatorio que evidencia los argumentos expuestos en el presente escrito, tendientes a acreditar la responsabilidad que le corresponde al Gobierno de Panamá por lo hechos materia de este caso, y con tal fin ofrece las siguientes pruebas documentales:

1.1. Aportadas por la Comisión

- Anexo 1. Gaceta Oficial de Panamá No. 21.718, de fecha 4 de febrero de 1991, que incluye la resolución de gabinete No. 10 por medio de la cual se declaran atentatorios contra la democracia y el orden constitucional los paros colectivos de labores abruptos en el sector público.
- Anexo 2. Cálculo del pago de indemnizaciones por privatización del Instituto Nacional de Telecomunicaciones de fecha 10 de julio de 1997, en los que se contabilizan los años 1992 y 1993 omitiendo el salario caído que corresponde a dicho período.
- Anexo 3. Certificado de la Autoridad Portuaria Nacional relativo a las contribuciones al

fondo complementario de prestaciones sociales, obligatorias para todos los servidores públicos, en el que se omite el salario caído correspondiente al periodo no laborado por el despido causado por la Ley 25.

- Anexo 4. Carta firmada por los peticionarios Maricela R. de Altamiranda y Sergio Marín, en la que se denuncia lo dispuesto en el Certificado correspondiente al Anexo 3.
- Anexo 5. Resolución de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, firmada por el Presidente Raúl Montenegro y el Secretario Guillermo Chapman, por medio de la cual se reconoce con restricciones la antigüedad laboral a los trabajadores despedidos por la Ley 25 de 1990 que se encuentran laborando en INTEL S.A.
- Anexo 6. Acta del Ministerio del Trabajo firmada por representantes de Cable and Wireless Panama (antes INTEL), el Ministerio del Trabajo y el peticionario, en la cual se condiciona lo expuesto en el documento incluido en el anexo 5 al desistimiento de cualquier demanda nacional o internacional en contra de la empresa o el Gobierno de Panamá.
- Anexo 7. Gaceta Oficial de Panamá No. 22.632, de fecha 28 de septiembre de 1994, que incluye el Decreto Ejecutivo No. 469 por medio del cual se decreta el indulto a favor de personas acusadas por diversos delitos, entre los que figura el coronel Eduardo Herrera Hassan.
- Anexo 8. Recortes el prensa: La estrella de Panamá 15 y 17 de octubre y 5 y 7 de diciembre de 1990.
- Anexo 9. Recorte de prensa: "El siglo" 3 de diciembre de 1990. Convocatoria al paro nacional del 5 de diciembre y a la "marcha por el derecho a la vida" del 4 de diciembre de 1990.
- Anexo 10. Comunicados sindicales de fechas 7 de marzo, 10 de octubre y 17 de noviembre de 1990.
- Anexo 11. Relación de personas despedidas por empresa con descripción de condiciones salariales.
- Anexo 12. Documentos del señor Miguel Prado y lista del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, en la que se demuestra la reducción de salarios al momento de la recontractación con respecto al salario percibido con

anterioridad al despido.

- Anexo 13. Reglamento Interno del Personal del Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales; Reglamento Interno del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación; y Reglamento Interno Disciplinario del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.
- Anexo 14. Complemento al anexo 4 de la demanda consistente en cartas de comunicación de cancelación de la relación laboral.
- Anexo 15. Complemento al anexo 3 de la demanda consistente en certificaciones de la Fiscalía Novena del Primer Circuito Judicial sobre la no inclusión de los reclamantes en el juicio de sedición que se seguía contra Eduardo Herrera Hassan.
- Anexo 16. Carta de los peticionarios a la Comisión de fecha 9 de julio de 1997, en la que se incluye una relación de los trabajadores destituidos en el marco de la Ley y que no han sido reintegrados.
- Anexo 17. Carta de trabajadores del antiguo INTEL a la Comisión de fecha 25 de agosto de 1998, explicando la situación real después de su reintegro a la empresa y el proceso de privatización de la misma.

1.2 Solicitadas a la Honorable Corte

La Comisión solicita a la Honorable Corte requerir a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos que informe si en virtud del artículo 27.3 de la Convención Americana recibió de parte de la República de Panamá, notificación de la declaratoria de un estado de emergencia en la que se indiquen las disposiciones cuya aplicación haya suspendido dicho Estado, los motivos que suscitaron la suspensión y la fecha en que terminó la misma, durante el período comprendido entre noviembre 20 de 1990 y diciembre 31 del mismo año.