

## 24) CASO BAENA RICARDO Y OTROS. PANAMÁ

*Garantías judiciales, Protección judicial, Principio de legalidad y retroactividad, Derecho a indemnización, Derecho de reunión, Libertad de asociación*

**Hechos de la demanda:** la supuesta violación, por parte del Estado panameño, de los artículos 8o. (Garantías Judiciales), 9o. (Principio de Legalidad y de Retroactividad), 10 (Derecho a Indemnización), 15 (Derecho de Reunión), 16 (Libertad de Asociación) y 25 (Protección Judicial) de la Convención en relación con los artículos 1o. y 2o. de la misma, como resultado de los hechos, ocurridos a partir del 6 de diciembre de 1990, a causa de los cuales fueron destituidos, en forma supuestamente arbitraria, 270 empleados públicos que habían participado en una manifestación por reclamos laborales y el proceso ulterior, en el cual supuestamente se violó sus derechos al debido proceso y a la protección judicial. En la demanda la Comisión también solicita que la Corte declare “*que la ley 25 y la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá... son contrarias a la Convención Americana y por ende deben ser modificadas o derogadas de conformidad con el artículo 2o. de la Convención*”; que Panamá también violó los artículos 33 y 50.2 de la Convención y que debe restablecer a los trabajadores destituidos en el ejercicio de sus derechos y reparar e indemnizar a las víctimas.

*Fecha de interposición de la denuncia ante la Comisión:* 6 de julio de 1994.

*Fecha de interposición de la demanda ante la Corte:* 16 de enero de 1998.

### A) ETAPA DE EXCEPCIONES PRELIMINARES

CIDH, *Caso Baena Ricardo y otros, Excepciones preliminares*. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 61.

**Artículos en análisis:** 47, 50, 51.1 de la Convención y 35.1.e del Reglamento.

*Composición de la Corte:*\* Antônio A. Cançado Trindade, presidente; Máximo Pacheco Gómez, vicepresidente; Hernán Salgado Pesantes, Oliver Jackman, Alirio Abreu Burelli y Carlos Vicente de Roux Rengifo; presentes, además: Manuel E. Ventura Robles, secretario y Renzo Pomi, secretario adjunto.

**Asuntos en discusión:** *Excepción de caducidad de la demanda: Informes de los artículos 50 y 51, su carácter excluyente, criterios de envío de casos a la Corte, efectos del acta de envío, formalidades; excepción de litis pendencia: elementos: identidad de sujetos, objeto y base legal, la frase “sustancialmente la reproducción” de la petición; concepto “personas”, identidad de hechos (objeto), distinta naturaleza de las recomendaciones de la OIT y de las sentencias de la Corte; excepción de violación de confidencialidad del artículo 50, rechazo.*

\*

*Excepción de caducidad de la demanda: informes de los artículos 50 y 51, su carácter excluyente, criterios de envío de casos a la Corte, efectos del acta de envío, formalidades*

37. El artículo 50 de la Convención se refiere a la emisión, por parte de la Comisión, de un informe que se le transmite al Estado, con carácter reservado, para que cumpla una serie de recomendaciones y solucione el asunto. Si dentro de los tres meses siguientes a la remisión del informe al Estado, el asunto no se ha solucionado y la Comisión considera que aquél no cumplió, ésta tendrá dos opciones: enviar el caso a la Corte mediante la interposición de la demanda o emitir el informe del artículo 51 de la Convención, el cual, mediante votación de mayoría absoluta de sus miembros, contendrá su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. Al igual que en el informe del artículo 50, en el informe del artículo 51 la Comisión debe fijar un plazo dentro del cual el Estado deberá tomar las medidas pertinentes para cumplir las recomendaciones y, por ende, remediar la situación examinada. Finalmente, una vez transcurrido el plazo, la Comisión evaluará si el Estado cumplió y, en su

\* El juez Sergio García Ramírez informó a la Corte que por motivos de fuerza mayor no podría participar en la elaboración, deliberación y firma de esta sentencia.

caso, decidirá si publica o no dicho informe (*cfr*: artículos 50 y 51 de la Convención). La Corte ya ha dicho que esta decisión no es discrecional, sino que “debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos humanos” establecidos en la Convención. (*Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A, núm. 13, párrafo 54).

38. Una vez que se ha introducido un caso a la Corte no se pueden aplicar las disposiciones del artículo 51 de la Convención, ya que la interposición de la demanda está sujeta a la condición de que no se haya publicado el informe del artículo citado. Si la Comisión prepara o publica el informe del artículo 51, a pesar de haber presentado el caso a la Corte, se desprende que aplicó indebidamente la Convención. Por estas razones, Panamá interpretó erróneamente la normativa aplicable.

39. La Corte considera que es evidente la confusión entre la interposición de la demanda y la emisión del informe del artículo 51 de la Convención. Como ya la Corte señaló..., estas dos opciones son excluyentes una de la otra y no se requiere de ambas para que se pueda interponer un caso ante este Tribunal.

41. La Corte procede a analizar la validez del acta de conferencia telefónica de la Comisión. La Corte ha advertido, en cuanto a la observancia de ciertas formalidades, que es esencial preservar las condiciones necesarias para la plena vigencia de los derechos procesales y para que se alcancen los fines para los cuales han sido establecidos los procedimientos en la Convención y los reglamentos de la Comisión y la Corte (*cfr*: *Caso Castillo Petruzzi, Excepciones preliminares*, sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C, núm. 41, párrafo 77; *Caso Paniagua Morales y otros, Excepciones preliminares*, sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C, núm. 23, párrafo 42; *Caso Gangaram Panday, Excepciones preliminares*, sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C, núm. 12, párrafo 18; *Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 3, párrafo 36; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 2, párrafo 38; *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párrafo 33).

42. Asimismo, este Tribunal ha señalado que

la Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional [porque de lo contrario] acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos (*Caso Cayara, Excepciones preliminares*. Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C, núm. 14, párrafo 63 y *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones preliminares*, sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C, núm. 17, párrafo 44).

43. No hay disposición alguna en la Convención ni en los Reglamentos de la Corte y de la Comisión que determine la manera cómo la Comisión debe decidir el envío de un caso a la Corte. Ante ese vacío normativo la Comisión dispone de un cierto margen de discrecionalidad para actuar, a condición de que se respeten los derechos procesales de las partes. Este Tribunal considera que, en el presente caso, la Comisión cumplió con los presupuestos básicos de la Convención al respecto. La justicia no puede ser sacrificada por meras formalidades. Es importante que un órgano no permanente como la Comisión, siga el ritmo de vida contemporáneo y se valga de los avances tecnológicos y los medios electrónicos modernos para facilitar sus comunicaciones, de modo que las mismas operen con la fluidez y celeridad debidas, sin menoscabo de la seguridad jurídica y la equidad procesal. (*Cfr. Caso Paniagua Morales. Excepciones preliminares, supra* 41, párrafo 35).

*Excepción de litis pendencia: elementos: identidad de sujetos, objeto y base legal, la frase “sustancialmente la reproducción” de petición; concepto “personas”, identidad de hechos (objeto), distinta naturaleza de las recomendaciones de la OIT y de las sentencias de la Corte*

52. El artículo 47 de la Convención Americana señala que:

La Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 o 45 cuando:

...

d) Sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.

53. La frase “sustancialmente la reproducción” significa que debe existir identidad entre los casos. 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. En el presente caso no hay duplicidad de procedimientos.

54. En relación con el sujeto, la Corte ha señalado que “el concepto de ‘personas’ tiene que ver con los sujetos activos y pasivos de la violación, y principalmente con estos últimos, es decir, las víctimas”. (*Caso Durand y Ugarte, Excepciones preliminares*, sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C, núm. 50, párrafo 43). En el presente caso, 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 Trabajadores de Sindicatos Libres 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 individualizar los mismos 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 OIT. (*supra*, párrafo 2.d)

55. Respecto del objeto, la Corte, al referirse al concepto de “hechos”, ha establecido que corresponde “a la conducta o el suceso que implicaron violación de un derecho humano”. (*Caso Durand y Ugarte, Excepciones preliminares, supra* 54, párrafo 43). En el presente caso, el Comité de Libertad Sindical no conoció hechos que surgieron con posterioridad a su pronunciamiento, hechos que sí fueron planteados en la demanda ante la Corte, tal como los procesos ante el Poder Judicial panameño. Además, observa esta Corte que el señor Antonio Ducreux Sánchez señaló, en la audiencia pública sobre excepciones preliminares celebrada el 27 de enero de 1999, que la queja ante el Comité de Libertad Sindical se refería únicamente a lo sucedido en diciembre de 1990.

56. En cuanto al fundamento legal, tampoco hay identidad, ya que, en la demanda ante la Corte, se alegan violaciones a los siguientes artículos de la Convención Americana: 8 (Garantías Judiciales); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 10 (Derecho a Indemnización); 15 (Derecho de Reunión); 16 (Libertad de Asociación) y 25 (Protección Judicial), en relación con el artículo 1.1; 2; 33 y 50.2. La denuncia presentada ante el Comité de Libertad Sindical se basó en las violaciones a los Convenios 87 (Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación) y 98 (Convenio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva) de la OIT. Por ello que el objeto tampoco es el mismo, mucho menos cuando ante la OIT se conoció únicamente lo relativo al derecho a la libertad sindical y sobre el derecho laboral en general y, ante la Corte, se planteó la violación de una serie de derechos no comprendidos en la denuncia interpuesta ante el Comité de Libertad Sindical, tal como lo es, entre otros, el derecho al debido proceso legal.

57. Además, la naturaleza de las recomendaciones emitidas por dicho Comité es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. 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).

58. En razón de las consideraciones anteriores, no existe duplicidad de procedimientos en el presente caso.

### *Excepción de violación de confidencialidad del artículo 50, rechazo*

64. La Corte observa que de la prueba, que aportó el Estado para fundamentar su alegato, se desprende con claridad que lo que la Comisión transmitió a los peticionarios no fue el Informe núm. 37/97, sino el escrito de demanda una vez que había decidido enviarlo a la Corte (*Cfr. nota del Sindicato de trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación de Panamá de 23 de febrero de 1998; nota del Sindicato de trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación de Panamá de 17 de febrero de 1998*). Dicha gestión fue realizada por la Comisión en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 de su Reglamento, de acuerdo con el cual

[cu]ando la Comisión decida referir un caso a la Corte, el secretario ejecutivo notificará de inmediato al peticionario y a la presunta víctima la decisión de la Comisión, ofreciéndole la oportunidad de formular sus observaciones por escrito sobre la solicitud presentada a la Corte. La Comisión decidirá sobre la acción que habrá de tomar respecto de estas observaciones.

65. Asimismo, la Corte advierte que dicho procedimiento es acorde con lo establecido en el artículo 35.1.e de su Reglamento, de acuerdo con el cual el secretario de la Corte comunicará la demanda al denunciante original si se conoce y a la víctima o sus familiares, si fuere el caso.

66. Por consiguiente, no cabe argumentar, como lo ha hecho el Estado, que el envío de la demanda al peticionario, por parte de la Comisión, contravenga alguna disposición del procedimiento ante la Corte o la Comisión.

67. Por lo expuesto anteriormente, la Corte desestima por improcedente la tercera excepción preliminar.

## B) ETAPA DE FONDO

CIDH, *Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, núm. 72.

**Artículos en análisis:** *Artículos 1.1 (Obligación de respetar los derechos); 2o. (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno); 8o. (Garantías judiciales); 9o. (Principio de legalidad y de retroactividad); 10 (Derecho a indemnización); 15 (Derecho de reunión); 16 (Libertad de asociación); 25 (Protección judicial), 33 y 50.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*Composición de la Corte:* Antônio A. Cançado Trindade, presidente; Máximo Pacheco Gómez, vicepresidente.; Hernán Salgado Pesantes, Oliver Jackman, Alirio Abreu Burelli, Sergio García Ramírez y Carlos Vicente de Roux Rengifo; presentes, además: Manuel E. Ventura Robles, secretario y Renzo Pomi, secretario adjunto.

**Asuntos en discusión:** *prueba: oportunidad de su presentación, criterios generales de valoración, flexibilidad en el proceso; prueba de hechos públicos y notorios, deber de las partes de facilitar los elementos probatorios; hechos probados; estado de emergencia; aplicación del “Protocolo de San Salvador”; principio de legalidad y de retroactividad,*

*sanciones administrativas; garantías judiciales y protección judicial; facultades discrecionales y poder sancionador; derecho de reunión; libertad de asociación, libertad sindical, Organización Internacional del Trabajo; obligación de respetar los derechos y deber de adoptar disposiciones de derecho interno; recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; deber de reparar; gastos y costas y cumplimiento de la sentencia.*

\*

*Prueba: oportunidad de su presentación, criterios generales de valoración, flexibilidad en el proceso*

66. El artículo 43 del Reglamento señala el momento procesal oportuno para la presentación de los elementos de convicción y su admisibilidad, a saber:

Las pruebas promovidas por las partes sólo serán admitidas si son señaladas en la demanda y en su contestación y en su caso, en el escrito de excepciones preliminares y en su contestación. Excepcionalmente la Corte podrá admitir una prueba si alguna de las partes alegare fuerza mayor, un impedimento grave o hechos supervinientes en momento distinto a los antes señalados, siempre que se garantice a la parte contraria el derecho de defensa.

67. El artículo 44 del Reglamento faculta al Tribunal a:

1. Procurar de oficio toda prueba que considere útil. En particular, podrá oír en calidad de testigo, perito o por otro título, a cualquier persona cuyo testimonio, declaración u opinión estime pertinente.

2. Requerir de las partes el suministro de alguna prueba que esté a su alcance o de cualquier explicación o declaración que, a su juicio, pueda ser útil.

3. Solicitar a cualquier entidad, oficina, órgano o autoridad de su elección, que obtenga información, que exprese una opinión o que haga un informe o dictamen sobre un punto determinado. Mientras la Corte no lo autorice, los documentos respectivos no serán publicados.

68. Es importante señalar que en materia probatoria rige el principio del contradictorio, en el cual se respeta el derecho de defensa de las partes, siendo este principio uno de los fundamentos del artículo 43 del Re-

glamento, en lo que atañe a la oportunidad en que debe ofrecerse la prueba con el fin de que haya igualdad entre las partes.

69. Siendo el objeto de la prueba demostrar la veracidad de los hechos alegados, es de suma importancia ubicar los criterios que utiliza un tribunal internacional de derechos humanos en la valoración de los elementos de convicción.

70. La Corte tiene criterio discrecional para valorar las declaraciones o manifestaciones que se le presenten, tanto en forma escrita como por otros medios. Para ello, como todo tribunal, puede hacer una adecuada valoración de la prueba, según la regla de la sana crítica, lo cual permitirá a los jueces llegar a la convicción sobre la verdad de los hechos alegados, tomando en consideración el objeto y fin de la Convención Americana.<sup>1</sup>

71. Con el fin de obtener el mayor número posible de pruebas, este Tribunal ha sido muy flexible en la admisión y valoración de las mismas, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia. Un criterio ya señalado con anterioridad por la Corte es el del informalismo en la valoración de la prueba, debido a que el procedimiento establecido para un caso contencioso ante la Corte Interamericana ostenta características propias que lo diferencian de los procesos de derecho interno, no estando el primero sujeto a las formalidades propias del segundo.

72. Es por ello que la sana crítica y el no requerimiento de formalidades en la admisión y valoración de la prueba, son criterios fundamentales para valorar ésta, la cual es apreciada en su conjunto y racionalmente.

76. El sistema procesal es un medio para realizar la justicia y ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades,<sup>2</sup> *sin que por ello deje la Corte de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes.*<sup>3</sup> *Este proceso, por ser ante un Tribunal Internacional, y por tratarse de violaciones a los derechos humanos, tiene un carácter más flexible e informal que aquél seguido ante las autoridades internas de los países.*<sup>4</sup>

1 Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, núm. 71, párrafo 49.

2 *Ibidem*, párrafo 45.

3 Cfr. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, núm. 73, párrafo 50.

4 Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 1, párrafo 46.

### *Prueba de hechos públicos y notorio*

78. Respecto de los recortes de periódicos aportados por las partes, este Tribunal ha considerado que aún cuando éstos no tienen carácter de prueba documental propiamente dicha, pueden ser apreciados cuando re- cojan hechos públicos o notorios, declaraciones de altos agentes del Esta- do o cuando corroboren lo establecido en otros documentos o testimonios recibidos en este proceso.<sup>5</sup>

### *Deber de las partes de facilitar los elementos probatorios*

81. Esta Corte considera que las partes deben allegar al Tribunal la prueba solicitada por éste, sea documental, testimonial, pericial o de otra índole. La Comisión y el Estado deben facilitar todos los elementos pro- batorios requeridos —de oficio, como prueba para mejor resolver o a pe- tición de parte— a fin de que el Tribunal cuente con el mayor número de elementos de juicio para conocer los hechos y motivar sus resoluciones. A este respecto, es preciso tomar en cuenta que en los procesos sobre vio- laciones de derechos humanos puede ocurrir que el demandante no cuente con la posibilidad de allegar pruebas que sólo puedan obtenerse con la cooperación del Estado.<sup>6</sup>

### *Hechos probados*

88. Del examen de los documentos, de las declaraciones de los testi- gos, de los informes de los peritos, y de las manifestaciones formuladas por el Estado y la Comisión en el curso de los procedimientos, esta Corte considera probados los siguientes hechos:

Antes de la aprobación de la Ley 25 ... el 16 de octubre de 1990 la Coordina- dora de Sindicatos de Empresas Estatales presentó al Gobierno de Panamá, presidido en ese entonces por el señor Guillermo Endara Galimany, un pliego de 13 peticiones, las cuales consistían en los siguientes puntos: la no privatiza- ción de las empresas estatales; la derogación de las leyes que reformaban el

<sup>5</sup> Cfr. *Caso Paniagua Morales y otros*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C, núm. 37, párrafo 75.

<sup>6</sup> Cfr. *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párrafo 51.

Código de Trabajo; el cese de los despidos y el reingreso inmediato de los dirigentes del sector estatal; el pago de las bonificaciones y del décimotercer mes; el respeto a las leyes laborales, reglamentos internos, y los acuerdos pactados con las organizaciones del sector estatal; el respeto a las organizaciones laborales y sus dirigentes; la derogación de los decretos de guerra y los decretos antiobreros; el cumplimiento de los manuales de cargos y funciones, clasificaciones, escalas salariales y evaluaciones; la ratificación e implementación del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el respeto de la autonomía de las entidades estatales; la aprobación de una “Carrera Administrativa, científica y democrática”; la no modificación de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y demás leyes sociales que pretendían disminuir los beneficios que ellas contemplaban; respuesta satisfactoria a la situación del sector de los trabajadores de la construcción, de los estudiantes del Instituto Nacional, de los refugiados de guerra y de los moradores de Loma Cová;... el Estado rechazó el pliego de peticiones... presentado por la Coordinadora de Sindicatos...; ésta... convocó públicamente a una marcha para el 4 de diciembre de 1990 y a un paro laboral de 24 horas para el día siguiente. El 4 de diciembre de 1990 tuvo lugar la manifestación pública de protesta, cuyo propósito era la reivindicación de las peticiones contenidas en el pliego rechazado por el gobierno. La marcha se realizó de manera pacífica, con la participación de miles de trabajadores; [y] coincidió con la fuga del Coronel Eduardo Herrera Hassán de la isla de Naos y la toma parcial del cuartel central de la Policía Nacional por parte de éste junto con un grupo de militares.

[E]l día 5 de diciembre de 1990 se realizó el paro de labores convocado por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales, el cual fue suspendido en el transcurso del mismo día con el fin de que no se vinculara con el movimiento del Coronel Eduardo Herrera Hassán;... en la mañana del 5 de diciembre de 1990 el Coronel Eduardo Herrera Hassán efectuó una marcha hacia el Palacio Legislativo, la cual contó con la asistencia fundamentalmente de militares o exmilitares armados. Ese mismo día, por la mañana, el Coronel Herrera Hassán fue detenido por fuerzas militares estadounidenses y entregado a las autoridades panameñas.

[A]nte los acontecimientos de los días 4 y 5 de diciembre de 1990, el presidente de la República no decretó estado de emergencia ni la suspensión de garantías (artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos);

[E]l 6 de diciembre de 1990 el ministro de la presidencia, “en virtud de autorización del Consejo de Gabinete”, remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley proponiendo la destitución de todos los servidores públicos que habían participado en la organización, llamado o ejecución del paro de 5 de diciembre de 1990, por considerar que dicho movimiento buscaba subvertir el orden constitucional democrático y suplantarlo por un régimen militar;... antes de la aprobación de dicha ley el Estado despidió a la mayoría de los tra-

bajadores supuestas víctimas en el presente caso. Estos despidos se realizaron mediante comunicación escrita, expedida en la mayoría de los casos por el director general o ejecutivo de la entidad, por orden del presidente de la república, basado en la participación en el supuesto paro ilegal del 5 de diciembre de 1990; ...para realizar los despidos de los trabajadores públicos, tanto los que se efectuaron antes de ser aprobada la Ley 25 como los que se dieron después de su aprobación, se identificó a los trabajadores con base en los informes o listas que elaboraron los directores, supervisores, jefes de secciones y de departamento, responsables administrativos y operativos de los respectivos centros de trabajo. Para realizar dichos informes se basaron en el conocimiento que tenían de la actividad realizada en la promoción, organización o participación en el paro del 5 de diciembre de 1990;

[Aprobada y publicada la aprobación de la Ley 25] fue aplicada retroactivamente al 4 de diciembre de 1990, por disposición expresa del artículo 6 de la misma ley; [autorizando] la destitución de los servidores públicos “que participaron y que participen en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la democracia y el orden constitucional”. [Designándose] al Consejo de Gabinete como la autoridad encargada de calificar las acciones de los servidores públicos que eran consideradas contrarias a la democracia y al orden constitucional para poder así aplicar la sanción administrativa de destitución;... el Consejo de Gabinete ... estableció que atentaban contra la democracia y el orden constitucional los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público, y que “[i]ncurr[ía] en causal de destitución todo servidor público que, a partir del día 4 de diciembre de 1990, h[ubiese] promovido, convocado, organizado o participado o que, en el futuro promueva, convoque, organice o participe en paros que no cumplan con los procedimientos y restricciones establecidos en la Ley o ceses colectivos de labores abrupto[s] en el sector público”.

La Ley 25 autorizaba al órgano Ejecutivo y a los directores de las instituciones autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado, para que, previa identificación, declararan insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron y participaran en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaran contra la democracia y el orden constitucional. [Contra los efectos de la Ley 25 se interpusieron diferentes demandas y recursos, en los cuales se declaró la constitucionalidad de la ley y se declararon legales los despidos realizados].

### *Estado de emergencia*

89. En su contestación de la demanda el Estado alegó que en el momento de los hechos existía una grave situación de emergencia nacional que amenazaba la seguridad del Estado. Asimismo, señaló que la Ley 25 se emitió con una vigencia limitada, estrictamente ceñida a las exigencias del momento y que se expidió conforme a derecho, ya que las restricciones que establecía están dentro de las autorizadas por la Convención, a efectos de lo cual hizo mención de los artículos 27, 30 y 32.2 de dicho tratado. Finalmente, reiteró que la Ley 25 se había emitido por razones de interés general, teniendo por fin salvaguardar el orden público y el bien común.

90. En su escrito de réplica, la Comisión alegó que el estado de emergencia no fue declarado formalmente por Panamá; que violó los principios de proporcionalidad, proclamación y notificación que rigen los estados de emergencia, según los cuales se 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; que la decisión de suspender derechos no puede ser arbitraria y sólo se debe aplicar cuando no exista alternativa menos restrictiva; que las medidas adoptadas por el Estado fueron ilegales ya que superaron las amenazas que supuestamente se presentaron contra la Nación, por lo que el despido masivo de trabajadores públicos fue innecesario y no correspondió a las exigencias del momento, y que se indultó al Coronel Eduardo Herrera Hassán, lo cual demuestra que la finalidad de la Ley 25 no fue enfrentar una situación de emergencia sino sancionar a los servidores públicos, ya que al gestor del golpe de Estado se le aplicaron los procedimientos ordinarios y se le indultó, mientras que a los servidores públicos se les aplicó una medida punitiva-sancionatoria a través de una legislación de excepción y no recibieron perdón. Finalmente, la Comisión manifestó que la Ley 25 era incompatible con la Convención, aun cuando emanó del Congreso y fue sancionada por el Ejecutivo.

91. En su escrito de dúplica Panamá manifestó que los acontecimientos acaecidos en el país en diciembre de 1990 correspondieron a un plan diseñado para lograr la alteración de las estructuras democráticas del Estado, un movimiento político para subvertir el orden constitucional y suplantarlo por un régimen militar; que la pública y notoria situación de emergencia y las previsiones de los artícu-

los 297 y 300 de la Constitución panameña, dentro del marco soberano del Estado, le permitieron emitir la Ley 25 en uso de sus facultades de imperio; que no se violó el artículo 27 de la Convención porque ninguna de las garantías en él contempladas fueron suspendidas, y que el incumplimiento de la notificación del estado de emergencia por si solo no ha sido reconocido por la Corte Interamericana como violatorio de obligaciones que tienen los Estados.

92. El artículo 27.3 de la Convención Americana, que regula la suspensión de garantías en estados de emergencia, establece el requisito indispensable de

informar inmediatamente a los demás Estados partes en la... 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.

93. De acuerdo con el acervo probatorio del presente caso, puede afirmarse que el Estado no notificó a la Secretaría General de la OEA que hubiese suspendido algunas de las garantías establecidas en la Convención. Incluso, el señor Guillermo Endara Galimany, presidente de la República al momento en que se dieron los hechos de esta causa, declaró en la audiencia pública sobre el fondo celebrada en la sede de la Corte, que “todas las libertades fueron respetadas [...durante su] gobierno, [...y que] jamás se suspendieron los derechos civiles, derechos constitucionales de los panameños”.

94. En razón de que no se declaró un estado de emergencia en Panamá en el cual se suspendieran algunas de las garantías consagradas en la Convención Americana, esta Corte estima improcedente la alegación del Estado referente a la supuesta existencia de ese estado de emergencia, por lo que analizará la presunta violación de los artículos de dicha Convención relativos a los derechos protegidos que fueron alegados en la demanda, sin atender a la normativa aplicable a los estados de excepción, es decir, al artículo 27 de la Convención Americana.

### *Aplicación del “Protocolo de San Salvador”*

97. La Corte se ha referido anteriormente a su competencia para aplicar tratados de derechos humanos distintos a la Convención Americana. En este sentido ha considerado que si bien tiene amplias facultades para conocer de violaciones a los derechos humanos, estas últimas deben referirse a los derechos amparados por la Convención, exceptuados los casos en que otro instrumento internacional, ratificado por el Estado, le confiera competencia para conocer de violaciones a los derechos protegidos por ese mismo instrumento.<sup>7</sup> Así, en los casos *Bámaca Velásquez*, *Cantoral Benavides*, *Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, y *Paniagua Morales y otros*, la Corte también ha aplicado, además de la Convención Americana, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura o la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.<sup>8</sup>

98. La Corte reafirma el principio de derecho internacional general según el cual los Estados tienen el deber de cumplir de buena fe (*pacta sunt servanda*) los instrumentos internacionales por ellos ratificados, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), así como de abstenerse de realizar actos contrarios al objeto y fin de dichos instrumentos,<sup>9</sup> incluso desde el momento de la firma del tratado, principio éste aplicable en el presente caso. Este último deber, consagrado en el artículo 18 de la referida Convención de Viena, se aplica al Protocolo de San Salvador. Observa la Corte, además, que dicho Protocolo inclusive le otorga competencia a este Tribunal en determinados supuestos.

99. Sin embargo, como al momento de los hechos del presente caso, o sea, en diciembre de 1990, Panamá todavía no había ratificado el referido Protocolo, no se le pueden imputar al Estado violaciones del mismo.

<sup>7</sup> Cfr. *Caso Las Palmeras, Excepciones preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C, núm. 67, párrafo 34.

<sup>8</sup> Cfr. *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C, núm. 70, párrafos 126, 157 y 158; *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párrafos 98, 100 y 101; *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, capítulo XIII, y *Caso Paniagua Morales y otros, supra* nota 5, párrafos 133 a 136.

<sup>9</sup> Cfr. *Caso Loayza Tamayo. Cumplimiento de sentencia*. Resolución de 17 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 60, párrafo 7; y Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 26.

Esto, sin perjuicio del deber que ha tenido el Estado, a partir de la firma de ese instrumento internacional, es decir, del 17 de noviembre de 1988, de abstenerse de realizar cualquier acto contrario al objeto y fin del Protocolo de San Salvador, aun antes de su entrada en vigor.

*Principio de legalidad y de retroactividad, sanciones administrativas*

103. El artículo 9 de la Convención Americana dispone que

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

105. El Preámbulo de la Convención reafirma el propósito de los Estados americanos de “consolidar en [el] Continente [americano], dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Asimismo, el artículo 29.c de la Convención señala que ninguna disposición de este tratado puede ser interpretada en el sentido de “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9o. de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravie-

nen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Éstos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.<sup>10</sup>

107. En suma, en un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.

108. En lo que concierne al principio de legalidad, la Ley 25 sólo contenía un concepto muy amplio e impreciso sobre posibles conductas ilícitas, cuyas características específicas no se establecían puntualmente, y que sólo se caracterizaban bajo el concepto de participación en actos contrarios a la democracia y el orden constitucional.

109. Por lo que hace al principio de irretroactividad desfavorable, en el presente caso la Ley 25 entró en vigencia el 14 de diciembre de 1990 y se aplicó retroactivamente al 4 de los mismos mes y año. Las cartas de despido entregadas a los trabajadores contienen actos administrativos dictados según una ley que no existía al momento de los hechos. A los trabajadores despedidos se les informaba que su destitución se debía a la participación en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la democracia y el orden constitucional y señalaban a la participación en el paro nacional como la conducta atentatoria de la democracia y el orden constitucional.

110. El Estado alegó que los despidos realizados antes de la publicación de la Ley 25 no se hicieron con base en ésta. Sin embargo, el Tribunal observa que la propia ley mencionada prevé, en su artículo 1o., que será aplicada no sólo a quienes *participen* en “acciones contra la democracia y el orden constitucional” sino también a quienes *participaron* en ellas. Esa disposición es acorde con la exposición de motivos del proyec-

<sup>10</sup> *Cfr., inter alia, Eur. Court H. R. Ezelin judgment of 26 April 1991, Serie A, núm. 202, para. 45; y Eur. Court H. R. Müller and Others judgment of 24 May 1988, Serie A, núm. 133, para. 29.*

to presentado por el gobierno al Congreso, que se convirtió en la Ley 25. En la parte inicial de la aludida exposición de motivos se planteó que

[e]l proyecto de ley presentado brindará al gobierno nacional la facultad de destituir a todos aquellos funcionarios públicos o dirigentes sindicales que *participaron* en la organización, llamado y ejecución del paro nacional que se intentó verificar el pasado día cinco de diciembre y el que, como se ha podido comprobar, estaba estrechamente ligado a la asonada golpista encabezada por el señor Eduardo Herrera. (La *itálica* no es del original).

111. También observa la Corte que, a pesar de haber alegado que efectuó los despidos con fundamentos legales diferentes a la Ley 25, el Estado se abstuvo de indicar cuáles fueron esas supuestas bases jurídicas, a pesar de haber tenido amplias oportunidades para ello a lo largo del proceso.

112. Por otra parte, el Tribunal constata que la aludida alegación del Estado es contraria a las consideraciones emitidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia al resolver las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción, ya que, por ejemplo, en sentencia de 30 de junio de 1993, dicha Sala estimó que

[e]n el negocio jurídico subjúdice, el gerente general del INTEL, *con fundamento en lo establecido en la Ley 25 de 1990*, identificó a cada uno de los trabajadores demandantes, como participantes en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la democracia y el orden constitucional y *declaró insubsistente* el nombramiento de los trabajadores identificados. (Las *itálicas* no son del original).

Consideraciones similares se encuentran en otras sentencias contencioso-administrativas emitidas por la Sala en referencia.

113. Las cartas de destitución entregadas con anterioridad a la emisión de la Ley 25 no mencionan dicha ley, lo que sí se hizo en la mayoría de las cartas entregadas posteriormente a la entrada en vigencia de la norma mencionada. Sin embargo, a todos los trabajadores, indistintamente de la fecha de despido, se les aplicó el proceso estipulado en la Ley 25 y no el establecido en la normativa vigente al momento de los hechos, pese a que esta normativa beneficiaba más a los trabajadores estatales.

114. Es importante señalar que el “parágrafo” del artículo 2o. de la Ley 25 señalaba que el Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Gabi-

nete, determinaría cuáles acciones se consideraban atentatorias contra la democracia y el orden constitucional a los efectos de “aplicar la sanción administrativa de destitución”. No fue sino hasta el 23 de enero de 1991, mediante Resolución núm. 10 publicada en la Gaceta Oficial núm. 21.718 el 4 de febrero de 1991, que dicho Consejo determinó que “atenta[ban] contra la democracia y el orden constitucional los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público”. Dado que la mayoría de los despidos se llevaron a cabo antes de la publicación de esta Resolución, fueron efectuados con base en una tipificación de conductas —atentar contra la democracia y el orden constitucional mediante un paro de labores— que sólo se realizaría con posterioridad a los hechos. Además, la Corte Suprema de Justicia declaró, mediante sentencia de 23 de mayo de 1991, que el “párrafo” del artículo 2 de la Ley 25 era inconstitucional “porque atribuía al Consejo de Gabinete una función que compete [exclusivamente a un órgano jurisdiccional, como lo es ...la Corte Suprema de Justicia] y porque “infring[ía] el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución que atribuye de manera exclusiva al presidente de la República, con el ministro respectivo, la potestad de reglamentar las leyes.”

115. De lo expuesto se deduce claramente, a criterio del Tribunal, que los actos del Estado que derivaron en la destitución de los trabajadores supuestas víctimas del presente caso se hicieron en contravención del principio de legalidad por el que se debe regir la actuación de la administración pública. Por todo ello, la Corte concluye que el Estado violó los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente sentencia.

### *Garantías judiciales y protección judicial*

119. El artículo 8o. de la Convención, en sus incisos 1 y 2, señala que:

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

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proce-

so, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

120. El artículo 25 de la Convención señala que:

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

2. Los Estados partes se comprometen:

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

121. Dado que en el presente caso se desarrollaron procedimientos administrativos y judiciales, éstos se analizarán en forma separada.

*Facultades discrecionales y poder sancionador (proceso administrativo)*

122. Esta Corte debe analizar primero el ámbito de aplicabilidad de la Ley 25 para luego considerar si el Estado violó los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana.

123. Es evidente que la Ley 25 no se refiere a materia penal puesto que no tipifica un delito ni sanciona con una pena. Se ocupa, por el contrario, de un tema administrativo o laboral. Corresponde a esta Corte, por lo tanto, determinar el ámbito de incidencia del artículo 8o. de la Convención y, en particular, si éste se aplica únicamente a procesos penales.

124. Si bien el artículo 8o. de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.<sup>11</sup> Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8o. de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

11 *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional, supra* nota 1, párrafo 69; y *Garantías judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9, párrafo 27.

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

128. La Corte Europea se ha pronunciado sobre este tema, señalando que:

...los principios enunciados en el párrafo 2 (artículo 6-2) y 3 (a saber: los incisos a, b y d)... de la Convención Europea de Derechos Humanos, se aplican *mutatis mutandis* a los procesos disciplinarios a los que se refiere el inciso 1 (artículo 6-1) de la misma forma en que se aplican a los casos en que una persona es acusada por una infracción de carácter penal.<sup>12</sup>

129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8o. de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.<sup>13</sup>

130. Los directores generales y las juntas directivas de las empresas estatales no son jueces o tribunales en un sentido estricto; sin embargo, en el presente caso las decisiones adoptadas por ellos afectaron derechos de los trabajadores, por lo que resultaba indispensable que dichas autoridades cumplieran con lo estipulado en el artículo 8 de la Convención.

131. Pese a que el Estado alegó que en Panamá no existía carrera administrativa al momento de los hechos del caso (diciembre de 1990) y que, en consecuencia, regía la discrecionalidad administrativa con base en la cual se permitía el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, este Tribunal considera que en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso legal. Al respecto es importante distinguir entre las facul-

<sup>12</sup> *Cfr.*, *inter alia*, *Eur. Court. H. R., Albert and Le Compte judgment of 10 February 1983*, Series A, núm. 58, para. 39.

<sup>13</sup> *Cfr.*, *inter alia*, *Eur. Court. H. R., Campbell and Fell judgment of 28 June 1984*, Series A, núm. 80, para. 68; *Eur. Court. H. R., Deweer judgment of 27 February 1980*, Series A, núm. 35, para. 49; y *Eur. Court. H. R., Engel and others judgment of 8 June 1976*, Series A, núm. 22, para. 82.

tades discrecionales de que podrían disponer los gobiernos para remover personal en función estricta de las necesidades del servicio público, y las atribuciones relacionadas con el poder sancionatorio, porque estas últimas sólo pueden ser ejercidas con sujeción al debido proceso.

132. En el caso en estudio, el acto administrativo sancionatorio es el contenido en la nota de despido entregada a los 270 trabajadores de las siguientes instituciones estatales: Autoridad Portuaria Nacional, Empresa Estatal de Cemento Bayano, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Educación.

133. Las víctimas de esta causa no fueron sometidas a un procedimiento administrativo previo a la sanción de destitución. El presidente de la República determinó que había una vinculación entre el paro de labores de los trabajadores estatales y el movimiento del Coronel Eduardo Herrera Hassán y, con base en ello, ordenó que se despidiese a los trabajadores que habían participado en dicho paro, presumiéndose su culpabilidad. Incluso, la forma utilizada para determinar quiénes habían participado en la organización, llamado o ejecución del paro nacional efectuado el 5 de diciembre de 1990, esto es, la identificación del inculcado por parte del directivo de cada institución, utilizando en algunos casos “informes” realizados por diversos jefes de la entidad, significó la negación a los trabajadores de un proceso formal previo a la destitución. Una vez identificado el trabajador que supuestamente había infringido la norma, se procedía a despedirlo mediante la entrega de una carta, sin permitírsele presentar alegatos y pruebas en su defensa. Una vez impuesta la sanción, el funcionario público podía solicitar su reconsideración a la misma autoridad que lo había despedido, así como apelar ante el superior jerárquico de dicha autoridad. Sin embargo, consta en el acervo probatorio de este caso que no todos los recursos interpuestos fueron siquiera contestados, lo cual implica una violación al derecho de recurrir.

134. No escapa a la Corte que los despidos, efectuados sin las garantías del artículo 8o. de la Convención, tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida. No cabe duda que, al aplicar una sanción con tan graves consecuencias, el

Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con las garantías contempladas en la Convención Americana.

### *Proceso judicial*

135. En cuanto a los procesos judiciales iniciados por los diversos trabajadores estatales, cabe señalar que éstos fueron de tres tipos, a saber: a) recursos de amparo de garantías constitucionales planteados ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia; b) demandas de inconstitucionalidad de la Ley 25 interpuestas también ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia, y c) demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción interpuestas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

136. Debe reiterar la Corte que los procesos judiciales se basaron en la aplicación de la Ley 25 a los trabajadores destituidos, la cual no regía al momento de los hechos que motivaron las destituciones y que este Tribunal ha considerado contraria al principio de legalidad y de no retroactividad (*supra* párrafo 115). La normativa jurídica que contemplaba los procesos aplicables en el momento de los hechos por los cuales fueron despedidos fue derogada precisamente por la citada Ley 25.

137. El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, 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.<sup>14</sup> El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Por su parte, el artículo 25 de la Convención ordena proporcionar un recurso sencillo y rápido para la protección de los derechos de las personas.

138. Los 49 recursos de amparo de garantías constitucionales interpuestos por los trabajadores destituidos ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia fueron presentados debido a que la Junta de Conciliación y Decisión núm. 5, tribunal encargado de atender demandas de los trabaja-

<sup>14</sup> Cfr. *Caso Genie Lacayo*. Sentencia del 29 de enero de 1997. Serie C, núm. 30, párrafo 74.

dores destituidos de algunas dependencias estatales al momento de los hechos ocurridos el 4 y 5 de diciembre de 1990, había tomado la decisión de no recibir dichas demandas por considerarse incompetente en virtud de la Ley 25. Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 91.b del Código Judicial de Panamá, la Corte Suprema en pleno es la encargada de conocer los recursos de amparo. La Corte Suprema de Justicia, al resolver dichos recursos de amparo, determinó que la Junta de Conciliación y Decisión núm. 5 debía recibir las demandas y fundamentar las razones por las cuales no se consideraba competente para conocer las mismas. Los recursos de amparo de garantías constitucionales fueron, pues, resueltos por la Corte Suprema, pero únicamente en el sentido de disponer que la Junta de Conciliación y Decisión núm. 5 debía fundamentar su incompetencia, de forma tal que no se estaban adoptando decisiones sobre el problema del despido ni atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención.

139. Seguidamente, algunos trabajadores acudieron a la misma Corte Suprema de Justicia, mediante demandas de inconstitucionalidad, para solicitarle que declarara que la Ley 25 era contraria a la Constitución Política panameña, a la Convención Americana y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según el artículo 203.1 de la Constitución panameña, la Corte Suprema en pleno es la encargada de conocer las acciones de inconstitucionalidad. Las tres demandas fueron acumuladas y el 23 de mayo de 1991 la Corte Suprema emitió sentencia en la cual declaró que sólo el “parágrafo” del artículo 2 de la Ley 25 era inconstitucional.

140. Al considerarse la Ley 25 constitucional y al derogar ésta la normativa vigente al momento de los hechos por tener carácter retroactivo, los trabajadores tuvieron que acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante demandas contencioso-administrativas. En estos procesos los trabajadores no contaron con amplias posibilidades de ser oídos en procura del esclarecimiento de los hechos. Para determinar que los despidos eran legales, la Sala Tercera se basó exclusivamente en el hecho de que se había declarado que la Ley 25 no era inconstitucional y en que los trabajadores habían participado en el paro contrario a la democracia y el orden constitucional. Asimismo, la Sala Tercera no analizó las circunstancias reales de los casos y la comisión o no, por parte de los trabajadores despedidos, de la conducta que se sancionaba. Así, no consideró los informes en los cuales se basaron los directores de las diferentes entidades

para determinar la participación de los trabajadores en el paro, informes que ni siquiera constan, según las pruebas aportadas, en los expedientes internos. La Sala Tercera, al juzgar con base en la Ley 25, no tomó en cuenta que dicha ley no establecía cuáles acciones atentaban contra la democracia y el orden constitucional. De esta manera, al acusar a los trabajadores de participar en un cese de actividades que atentaba contra la democracia y el orden constitucional, se les culpaba sin que estas personas hubieran tenido la posibilidad, al momento del paro, de saber que participar en éste constituía causal de una sanción tan grave como el despido. La actitud de la Sala Tercera resulta más grave aún, si se considera que sus decisiones no eran susceptibles de apelación, en razón de que sus sentencias eran definitivas e inapelables.

141. El Estado no proporcionó elementos sobre los casos de todos los trabajadores, y de los que proporcionó se desprende la ineficacia de los recursos internos, en relación con el artículo 25 de la Convención. Así se evidencia que los tribunales de justicia no observaron el debido proceso legal ni el derecho a un recurso efectivo. Como fue expresado, los recursos intentados no fueron idóneos para solucionar el problema del despido de los trabajadores.

142. En el acervo probatorio del presente caso no consta que todos los trabajadores hubiesen interpuesto acciones de inconstitucionalidad, recursos de amparo de garantías constitucionales y demandas contencioso-administrativas. No obstante, el Estado no proporcionó información individualizada ni analizó por separado los casos de las supuestas víctimas y tampoco controvertió ni puso en duda el hecho de que varias de estas personas interpusieron los aludidos recursos, sino que se limitó a alegar sobre el conjunto de los 270 trabajadores que figuraran como presuntas víctimas en el presente caso.

143. Con base en lo expuesto y, en particular, en el silencio del Estado en torno a casos específicos, la Corte concluye que el Estado violó los artículos 8.1, 8.2 y 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente sentencia.

### *Derecho de reunión*

146. El artículo 15 de la Convención señala que

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

147. En el presente caso, el Estado siempre sostuvo que el derecho de reunión nunca fue coartado, y que las medidas tomadas a raíz del paro del 5 de diciembre de 1990 se debieron a que éste atentó contra la democracia y el orden constitucional. De todas maneras, corresponde a la Corte analizar si el derecho de reunión fue violado por el Estado.

148. Conforme al acervo probatorio del presente caso, la marcha del 4 de diciembre de 1990 se efectuó sin interrupción o restricción alguna. Asimismo, las notas de destitución de los trabajadores no mencionan la marcha y la mayoría de ellas declaran insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en la “organización, llamado o ejecución del paro nacional que se realizó el 5 de diciembre de 1990”.

149. Del acervo probatorio del presente caso no surge prueba alguna que indique que los trabajadores despedidos hayan sido de alguna manera perturbados en su derecho de reunirse de forma “pacífica y sin armas”. Es más, como fue dicho, la marcha efectuada el día 4 de diciembre de 1990, expresión clara del derecho en estudio, no sólo no fue prohibida o perturbada de manera alguna, sino que diversos testimonios recabados por el Tribunal acreditan incluso que fue acompañada y su normal desarrollo asegurado por agentes de la fuerza pública.

150. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que el Estado no violó el derecho de reunión consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

### *Libertad de asociación, libertad sindical, Organización Internacional del Trabajo*

153. El artículo 16 de la Convención señala que:

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.

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

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

154. En el presente caso, el Estado sostuvo permanentemente que la libertad de asociación nunca fue coartada, y que las medidas tomadas a raíz del paro del 5 de diciembre de 1990 se debieron a que éste atentó contra la democracia y el orden constitucional. De todas maneras, corresponde a la Corte analizar si la libertad de asociación fue violada por el Estado.

155. En primer lugar, se debe reiterar que el artículo 1 de la Ley 25 estipulaba que:

Con el fin de preservar el orden constitucional, se autoriza al Órgano Ejecutivo y a los directores de instituciones autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado para que se declaren insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron y que participen en la organización, llamado o ejecución de acciones que atenten contra la democracia y el orden constitucional, *y que ocupen o no cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos, sus delegados y representantes sindicales o sectoriales, directores de las asociaciones de servidores públicos con independencia de la existencia o no de fuero sindical*; o que estén o no regidos por leyes especiales (La itálica no es del original).

156. Al considerar si se configuró o no en el caso en cuestión la violación de la libertad de asociación, ésta debe ser analizada en relación con la libertad sindical. La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.

157. El Preámbulo de la Constitución de la OIT incluye el “reconocimiento del principio de libertad sindical” como requisito indispensable para “la paz y armonía universales”.<sup>15</sup>

158. Esta Corte considera 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.

159. La libertad de asociación, en materia laboral, en los términos del artículo 16 de la Convención Americana, comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse. El Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988, en su artículo 8.3, recoge la misma idea y precisa que, en materia sindical, “[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato”.

160. Consta en el acervo probatorio del presente caso que al despedir a los trabajadores estatales, se despidió a dirigentes sindicales que se encontraban involucrados en una serie de reivindicaciones. Aún más, se destituyó a los sindicalistas por actos que no constituían causal de despido en la legislación vigente al momento de los hechos. Esto demuestra que, al asignarle carácter retroactivo a la Ley 25, siguiendo las órdenes del Poder Ejecutivo, se pretendió darle fundamento a la desvinculación laboral masiva de dirigentes sindicales y de trabajadores del sector público, actuación que sin duda limita las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el mencionado sector.

161. En la audiencia pública sobre el fondo celebrada en la sede de la Corte, el testigo, procurador general de la Nación de diciembre de 1990 a noviembre de 1991, manifestó que “veía[n] las señales muy claras en cuanto a que el gobierno quería que... implica[ran] a los dirigentes sindicales” y que “recibieron esos mensajes de distintas maneras” a través de “mensajeros officiosos”. En la misma oportunidad el perito Humberto Ricard, abogado especialista en derecho laboral y constitucional, señaló que con la Ley 25 “se afectó el derecho de sindicación, no tanto en [que] su existencia... se hubiera negado, sino en cuanto a su práctica general”. Asi-

15 *Cfr.* también OIT. Convenio Número 87 Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, de 17 de junio de 1948 y Convenio Número 98 Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, de 8 de junio de 1949.

mismo, el testigo Manrique Mejía manifestó en dicha audiencia pública que había sido despedido el día 11 de diciembre de 1990, en virtud de su participación en el paro de 5 de diciembre de 1990, sin contar con el procedimiento debido que le confería su fuero sindical, a pesar de que “tenía una licencia [sindical] permanente permitida por la ley, o sea [su] trabajo era en la sede sindical”. Además, en algunos de los recortes periodísticos que conforman la prueba documental de este caso, se señala que la mayoría de los trabajadores destituidos eran dirigentes sindicales, lo cual era, pues, un hecho público y notorio.

162. El Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso núm. 1569, decisión que consta en el acervo probatorio del expediente ante esta Corte, consideró que “el despido masivo de dirigentes sindicales y trabajadores del sector público por el paro del día 5 de diciembre de 1990 es una medida, que puede comprometer seriamente, las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el sector público en las instituciones donde existan”, y que, en consecuencia, tal despido significó una grave violación al Convenio núm. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.<sup>16</sup>

163. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, al resolver el caso núm. 1569, tal como consta en la referida resolución del Comité de Libertad Sindical, pidió al Estado que derogara la Ley 25, “en la que se fundaron los despidos masivos por considerar que la misma, atenta gravemente contra el ejercicio del derecho de las asociaciones de trabajadores públicos, de organizar sus actividades”.<sup>17</sup>

164. Respecto de la supuesta injerencia del Estado en la administración de los fondos sindicales, el Comité de Libertad Sindical de la OIT señaló, en la resolución ya mencionada (*supra* párrafo 162), que “la administración de los fondos sindicales debería realizarse por los dirigentes designados por los estatutos sindicales y sin ningún tipo de injerencia [, pues s]on los miembros de los sindicatos los que deberían decidir si los dirigentes

16 *Cfr.* OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso núm. 1569 “Quejas contra el Gobierno de Panamá presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), el Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (SITIRHE) y Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (SITINTEL)”, párrafo 143.3.

17 *Cfr.* OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso núm. 1569, *supra* nota 16, párrafo 143.6.

sindicales deberían conservar el derecho del manejo de los fondos de las organizaciones”, y solicitó al Estado que permitiera “a los dirigentes sindicales del SITIRHE el acceso y gestión de las cuotas sindicales, de conformidad con los estatutos sindicales y sin ningún tipo de injerencia”.<sup>18</sup>

165. En relación con la alegada toma de locales de las asociaciones de trabajadores por la fuerza pública y el supuesto saqueo de sus instalaciones, el referido Comité, en la resolución ya mencionada (supra párrafo 162), recordó al Estado “que la inviolabilidad de los locales sindicales tiene como corolario necesario el que las autoridades públicas no puedan exigir la entrada en tales locales sin haber obtenido un mandato judicial que les autorice a ello, mandato que no consta en este caso, de otro modo existe el riesgo de una grave injerencia de las autoridades en las actividades sindicales”. Por otra parte, en sus recomendaciones instó al Estado “a que en el futuro se respete plenamente el principio de inviolabilidad de los locales sindicales”.<sup>19</sup>

166. La Corte observa que, al contemplar la Ley 25, en su artículo 1, la posibilidad de destitución de trabajadores que ocuparan “cargos en las juntas directivas de las organizaciones sindicales y de las asociaciones de servidores públicos[,] sus delegados y representantes sindicales o sectoriales, directores de las asociaciones de servidores públicos con independencia de la existencia o no de fuero sindical”, y al derogar la Sección Segunda del Capítulo VI del Título I del Libro III del Código de Trabajo, así como el artículo 137 de la Ley 8 de 25 de febrero de 1975, aquella ley estaba no sólo permitiendo la desvinculación laboral de los dirigentes sindicales, sino abrogando los derechos que les otorgaban estas últimas normas al regular el proceso de despido de los trabajadores que gozaban de fuero sindical. Las disposiciones contenidas en los artículos 1o. y 4o. de la Ley 25 fueron puestas en práctica con efectos retroactivos, permitiendo que se dejasen de lado los procedimientos que debían aplicarse de acuerdo con la legislación vigente al momento de los hechos, y acarrearón el despido de un amplio número de dirigentes sindicales, con lo cual se afectó gravemente la organización y la actividad de los sindicatos que agrupaban a los trabajadores, y se vulneró la libertad de asociación sindical.

18 Cfr. OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso núm. 1569, *supra* nota 16, párrafos 145 y 146.d.

19 *Ibidem*, párrafo 144 y 146.c.

167. La Corte debe analizar si las sanciones de despido en el presente caso, a tenor de la Ley 25, fueron medidas legítimas tomadas con el fin de preservar el orden público, el bien común o la independencia y la seguridad del Estado.

168. La Convención Americana es muy clara al señalar, en el artículo 16, que la libertad de asociación sólo puede estar sujeta a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, y que se establezcan en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicas o de los derechos o libertades de los demás.

169. Es importante aclarar que la expresión “ley” señalada en el artículo 16 de la Convención, debe interpretarse de acuerdo con lo establecido anteriormente por este Tribunal, a saber:

...no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30 de la Convención, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual “los derechos esenciales del hombre... tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.

La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> *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. Serie A, núm. 6, párrafos 26 y 27.

170. Asimismo, la Convención no se limita a exigir la existencia de una ley para que sean jurídicamente lícitas las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades, sino que requiere que las leyes se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.<sup>21</sup>

171. Para arribar a conclusiones sobre si el Estado vulneró el derecho a la libertad de asociación, la Corte toma particularmente en cuenta las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comisión, las constancias que figuran en el expediente y las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, al resolver el caso núm. 1569, las cuales no fueron contradichas o desvirtuadas por el Estado, en relación con los siguientes hechos: a) que la Ley 25 se expidió 15 días después de los hechos que dieron origen al presente caso; b) que no se observó la normativa referente al fuero sindical en relación con el despido de trabajadores; c) que fueron obstruidas las instalaciones e intervenidas las cuentas bancarias de los sindicatos; y d) que numerosos trabajadores despedidos eran dirigentes de organizaciones sindicales.

172. No ha sido demostrado ante la Corte que las medidas adoptadas por el Estado fueron necesarias para salvaguardar el orden público en el contexto de los acontecimientos, ni que guardaron relación con el principio de proporcionalidad; en suma, la Corte estima que dichas medidas no cumplieron con el requisito de “necesidad en una sociedad democrática” consagrado en el artículo 16.2 de la Convención.

173. En razón de lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores relacionados en el párrafo 4 de la presente sentencia.

### *Obligación de respetar los derechos y deber de adoptar disposiciones de derecho interno*

176. El artículo 1.1 de la Convención establece que

[l]os Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por

21 *Ibidem*, párrafo 28.

motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

177. Por su parte, el artículo 2o. de la Convención determina que

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

178. La Corte ha establecido que

[e]l artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados parte los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

Conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo.

Esa conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.<sup>22</sup>

22 *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C, núm. 22, párrafo 56; *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C, núm. 5, párrafos 173, 178 y 179; y *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párrafos 164, 169 y 170.

179. En relación con el artículo 2o. de la Convención, la Corte ha dicho que

[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente (“*principe allant de soi*”; *Echange des populations grecques et turques*, avis consultatif, 1925, C.P.J.I., série B, núm. 10, p. 20). En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.<sup>23</sup>

180. En el mismo sentido, el Tribunal ha manifestado que

[e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.<sup>24</sup>

181. La Corte nota que, como ya lo señaló en la presente sentencia, el Estado violó los artículos 9o., 8.1, 8.2, 25 y 16 de la Convención Americana en perjuicio de los 270 trabajadores, lo cual significa que no ha cumplido con el deber general, establecido en el artículo 1.1 de la Convención, de respetar los derechos y libertades y de garantizar su libre y pleno ejercicio.

182. Como esta Corte ha señalado, los Estados parte en la Convención Americana no pueden dictar medidas legislativas o de cualquier otra naturaleza que violen los derechos y libertades en ella reconocidos porque ello contraviene además de las normas convencionales que consagran los respectivos derechos, el artículo 2o. de la Convención.<sup>25</sup>

23 Cfr. *Caso Durand y Ugarte*, *supra* nota 6, párrafo 136.

24 Cfr. *Caso Cantoral Benavides*, *supra* nota 8, párrafo 178.

25 Cfr. *Caso Cantoral Benavides*, *supra* nota 8, párrafo 176; y *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (artículos 1o. y 2o. Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A, núm. 14, párrafo 36.

183. En el presente caso, la emisión y aplicación de la Ley 25, con efecto retroactivo, son violatorias de preceptos convencionales y revelan que el Estado no ha tomado las medidas adecuadas de derecho interno para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención. El Estado, al emitir una ley, debe cuidar de que se ajuste a la normativa internacional de protección, y no debe permitir que sea contraria a los derechos y libertades consagrados en un tratado internacional del cual sea parte.

184. Por las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Estado incumplió las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2o. de la Convención Americana.

### *Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

185. La Comisión señaló que Panamá no acató las recomendaciones de su Informe núm. 26/99, ya que no las consideró obligatorias y se excusó de su cumplimiento invocando su propio derecho interno. En consecuencia, solicitó a la Corte que declarara que el Estado violó el deber de cumplir de buena fe sus recomendaciones, de acuerdo con los artículos 33 y 50.2 de la Convención.

187. El artículo 33 de la Convención señala que

[s]on competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención:

a. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...

188. Por su parte, el artículo 50 de la Convención establece que:

1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48.

2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.

3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

### 189. La Corte ha observado que:

El artículo 50 de la Convención se refiere a la emisión, por parte de la Comisión, de un informe que se le transmite al Estado, con carácter reservado, para que cumpla una serie de recomendaciones y solucione el asunto. Si dentro de los tres meses siguientes a la remisión del informe al Estado, el asunto no se ha solucionado y la Comisión considera que aquél no cumplió, ésta tendrá dos opciones: enviar el caso a la Corte mediante la interposición de la demanda o emitir el informe del artículo 51 de la Convención, el cual, mediante votación de mayoría absoluta de sus miembros, contendrá su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. Al igual que en el informe del artículo 50, en el informe del artículo 51 la Comisión debe fijar un plazo dentro del cual el Estado deberá tomar las medidas pertinentes para cumplir las recomendaciones y, por ende, remediar la situación examinada. Finalmente, una vez transcurrido el plazo, la Comisión evaluará si el Estado cumplió y, en su caso, decidirá si publica o no dicho informe (*cf.* artículos 50 y 51 de la Convención). La Corte ya ha dicho que esta decisión no es discrecional, sino que “debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos humanos” establecidos en la Convención. (*Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A, núm. 13, párrafo 54).

Una vez que se ha introducido un caso a la Corte no se pueden aplicar las disposiciones del artículo 51 de la Convención, ya que la interposición de la demanda está sujeta a la condición de que no se haya publicado el informe del artículo citado. Si la Comisión prepara o publica el informe del artículo 51, a pesar de haber presentado el caso a la Corte, se desprende que aplicó indebidamente la Convención.<sup>26</sup>

190. Al haber sometido el presente caso a consideración de la Corte, no cabe la elaboración del segundo informe, dado que la Comisión optó por la vía jurisdiccional para que dirima las diferencias de apreciación que aún mantenía con el Estado.

### 191. La Corte ha señalado que

...el término “*recomendaciones*” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general

<sup>26</sup> *Caso Baena Ricardo y otros, Excepciones preliminares*. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 61, párrafos 37 y 38.

de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado.<sup>27</sup>

192. Sin embargo, según ha establecido de igual modo este Tribunal,

...en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados americanos, que tiene como función “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “*para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte*”, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estado parte se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.<sup>28</sup>

193. De todas maneras, una vez iniciada la vía jurisdiccional, corresponde a la Corte determinar si el Estado violó o no preceptos sustantivos de la Convención y, en caso afirmativo, establecer las consecuencias de dichas violaciones. Por el contrario, no compete al Tribunal determinar responsabilidades originadas en la conducta procesal del Estado durante el proceso tramitado ante la Comisión y que, precisamente, constituye el antecedente necesario del proceso ante esta Corte.

*Deber de reparar, gastos y costas y cumplimiento de la sentencia*

200. El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que

[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce

<sup>27</sup> Cfr. *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33, párrafo 79; y *Caso Genie Lacayo*, *supra* nota 14, párrafo 93.

<sup>28</sup> *Caso Loayza Tamayo*, *supra* nota 27, párrafos 80 y 81.

de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

201. Este Tribunal ha reiterado en su jurisprudencia constante que es un principio de derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente.

202. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere de la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior y en la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, así como el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.

203. Como consecuencia de las violaciones señaladas de los derechos consagrados en la Convención, la Corte debe disponer que se garantice a los lesionados en el goce de sus derechos o libertades conculcados. Aunque algunos trabajadores hubieran sido reintegrados como sostiene el Estado, a esta Corte no le consta con exactitud cuántos lo fueron, así como si fueron reinstalados en los mismos puestos que tenían antes del despido o en puestos de similar nivel y remuneración. Este Tribunal considera que el Estado está obligado a 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. Tal obligación a cargo del Estado se mantendrá hasta su total cumplimiento.

204. La Corte considera que la reparación por las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el presente caso debe comprender también una justa indemnización y el resarcimiento de las costas y gastos en que hubieran incurrido las víctimas o sus derechohabientes con motivo de las gestiones relacionadas con la tramitación de la causa ante la justicia, tanto en la jurisdicción interna como internacional.

205. Esta Corte ha manifestado, con relación al daño material en el supuesto de víctimas sobrevivientes, que el cálculo de la indemnización debe tener en cuenta, entre otros factores, el tiempo que éstas permanecieron sin trabajar. La Corte considera que dicho criterio es aplicable en el presente caso, y para tal efecto dispone que 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. El Estado deberá proceder a fijar, siguiendo los trámites nacionales pertinentes, los montos indemnizatorios correspondientes, a fin de que las víctimas y en su caso sus derechohabientes los reciban en un plazo máximo de 12 meses.

206. La Corte, conforme a una constante jurisprudencia internacional, considera que la obtención de una sentencia que ampare las pretensiones de las víctimas es por sí misma una forma de satisfacción. Sin embargo, esta Corte considera que debido al sufrimiento causado a las víctimas y a sus derechohabientes al haberseles despedido en las condiciones en que se lo hizo, el daño moral ocasionado debe además ser reparado, por vía sustitutiva, mediante una indemnización pecuniaria. En las circunstancias del caso es preciso recurrir a esta clase de indemnización fijándola conforme a la equidad y basándose en una apreciación prudente del daño moral, el cual no es susceptible de una tasación precisa.

207. Por lo expuesto y tomando en cuenta las circunstancias peculiares del caso y lo decidido en otros similares, la Corte estima equitativo conceder, como indemnización por daño moral, la cantidad de US\$ 3.000 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada una de las víctimas del presente caso...

208. En cuanto al reembolso de las costas y gastos, corresponde a este Tribunal apreciar prudentemente su alcance, que comprende los gastos por las gestiones realizadas por las víctimas ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad.

209. A ese efecto, la Corte considera que es equitativo otorgar la suma de US\$ 100.000 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de gastos generados por las gestiones realizadas por las víctimas y sus representantes, y otorgar la suma de US\$ 20.000 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de costas,

ambos causados en los procesos internos y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección. Estas sumas se pagarán por conducto de la Comisión.

210. La Corte no se pronunciará sobre la solicitud de la Comisión de declarar la incompatibilidad del artículo 43 de la Constitución Política de Panamá con la Convención, por cuanto ya ha resuelto la cuestión de la irretroactividad de las leyes en el contexto de las particularidades del presente caso.

211. Esta Corte ya declaró que la Ley 25 violó la Convención. Sin embargo, al tener aquélla vigencia hasta el 31 de diciembre de 1991, ya no forma parte del ordenamiento jurídico panameño, por lo que no es pertinente pronunciarse sobre su derogación, como fuera solicitado por la Comisión en su demanda.

212. Para dar cumplimiento a la presente sentencia, el Estado deberá pagar, en un plazo de 12 meses a partir de su notificación, los montos indemnizatorios establecidos en favor de las 270 trabajadores en el presente caso, sus derechohabientes o representantes legales debidamente acreditados, con excepción a lo relativo al daño moral (*supra* párrafo 207) cuya reparación habrá de efectuarse mediante pagos que deberán hacerse efectivos en los próximos 90 días. Al hacer efectivas las indemnizaciones otorgadas en la presente sentencia el Estado deberá pagar los montos correspondientes al valor actual de los salarios dejados de percibir en el correspondiente período (salarios caídos). Finalmente, si por algún motivo no fuese posible que los beneficiarios de las indemnizaciones las reciban dentro del plazo indicado de 12 meses, el Estado deberá consignar dichos montos a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera solvente en las condiciones más favorables. Si al cabo de 10 años la indemnización no es reclamada, la suma será devuelta, con los intereses devengados, al Estado panameño.

213. Conforme a su práctica constante, la Corte se reserva la facultad de supervisar el cumplimiento integral de la presente Sentencia. El proceso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo.

### *Puntos resolutivos*

214. Por tanto, la Corte, por unanimidad,

1. declara que el Estado violó los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

2. declara que el Estado violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

3. declara que el Estado no violó el derecho de reunión consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

4. declara que el Estado violó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia.

5. declara que el Estado incumplió las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en conexión con las violaciones de los derechos sustantivos señalados en los puntos resolutivos anteriores de la presente sentencia.

6. decide que el Estado debe pagar a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia, 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. El Estado procederá 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 presente sentencia.

7. decide que el Estado debe reintegrar en sus cargos a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia 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 les brindará las retribuciones por concepto de pensión o retiro que

## CASO BAENA RICARDO. PANAMÁ

709

les corresponda. El Estado deberá proceder a cumplir con lo establecido en el presente punto resolutivo en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

8. decide, por equidad, que el Estado debe pagar a cada uno de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia, la suma de US\$ 3.000 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño moral. El Estado deberá proceder a cumplir con lo establecido en el presente punto resolutivo en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

9. decide, por equidad, que el Estado debe pagar al conjunto de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente sentencia, la suma de US\$ 100.000 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de gastos generados por las gestiones realizadas por las víctimas y sus representantes, y la suma de US\$ 20.000 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de costas, causados en los procesos internos y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección. Estas sumas se pagarán por conducto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

10. decide que supervisará el cumplimiento de esta sentencia y sólo después dará por concluido el caso.