

**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
CASO BAENA RICARDO Y OTROS  
(270 TRABAJADORES VS. PANAMÁ)  
SENTENCIA DE 2 DE FEBRERO DE 2001**

[...]

**VIII  
CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL FONDO**

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 suplantar el sistema democrático de gobierno por un régimen militar; que la pública y notoria situación de emergencia y las previsiones de los artículos 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.

\*  
\*       \*  
\*

95. En la audiencia pública y en sus alegatos finales la Comisión alegó la aplicabilidad del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -"Protocolo de San Salvador"- (en adelante "el Protocolo de San Salvador") al presente caso, basada en que con la aplicación de la Ley 25 el Estado afectó el ejercicio del derecho a la libertad de asociación sindical en general (uno de cuyas expresiones es el derecho de huelga), el cual está garantizado en el artículo 8 del aludido Protocolo; que el Protocolo de San Salvador entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, pero Panamá firmó dicho instrumento en 1988, con anterioridad a los hechos del caso; que al firmar el Protocolo el Estado se comprometió a abstenerse de realizar actos que contrariasen el objeto y fin del tratado; que conforme a los principios generales del derecho internacional, las obligaciones de los Estados surgen desde mucho antes de que éstos ratifiquen un tratado internacional, y que en este caso Panamá es responsable de la violación cometida por sus agentes con posterioridad a la firma del Protocolo de San Salvador, ya que las acciones del Estado contravinieron el objeto y fin del mencionado instrumento, en lo que respecta a los derechos sindicales de los trabajadores destituidos.

96. El Estado, en las mismas oportunidades procesales, señaló que el Protocolo de San Salvador no se podía aplicar al presente caso y que la Comisión pretendía agregar un hecho nuevo a la demanda, que es la violación de los artículos 1 y 8 de

dicho Protocolo; que la Comisión está pidiendo a la Corte la aplicación retroactiva del Protocolo de San Salvador y pretende hacer poner en práctica normas que al momento de la promulgación de la Ley 25 no habían entrado en vigor, además de que Panamá no había ratificado el referido instrumento en ese momento, y que el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados consagra la irretroactividad de los tratados y establece que las disposiciones de un instrumento no obligan a las partes respecto de actos o hechos que hayan tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del mismo.

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>1</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>2</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>3</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. 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.

---

<sup>1</sup> cfr. *Caso Las Palmeras, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34.

<sup>2</sup> cfr. *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párrs. 126, 157 y 158; *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrs. 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 No. 63, capítulo XIII, y *Caso Paniagua Morales y otros*, *supra* nota 11, párrs. 133 a 136.

<sup>3</sup> cfr. *Caso Loayza Tamayo. Cumplimiento de sentencia*. Resolución de 17 de noviembre de 1999. Serie C No. 60, párr.7; y Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 26.

## **IX**

### **VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 9 PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE RETROACTIVIDAD**

100. La Comisión alegó que la Ley 25 de diciembre de 1990 constituía el punto de partida de las violaciones que se habían producido en el presente caso. Con base en esta afirmación, la Corte entiende pertinente analizar, en primer lugar, la violación del artículo 9 de la Convención como consecuencia de la adopción de la citada Ley 25.

#### *Alegatos de la Comisión*

101. En cuanto al artículo 9 de la Convención, la Comisión alegó que:

- a) los principios de legalidad y de irretroactividad resultan aplicables a todo el derecho sancionatorio y a todas las formas en que se manifiesta el poder público;
- b) todas las actuaciones del Estado, aun las administrativas, deben ceñirse a los límites definidos por la legalidad. Mientras no esté vigente una previsión normativa de rango legal que tipifique la infracción y la sanción, no podrá calificarse una conducta como falta ni podrá ser sancionada;
- c) el artículo 2 de la Ley 25 atribuía al Consejo de Gabinete la facultad de determinar cuáles acciones serían consideradas como atentatorias contra la democracia y el orden constitucional, para que procediera la sanción administrativa de destitución. Esta norma violó el principio de legalidad, ya que en el momento de los hechos no estaban tipificadas dichas conductas y nadie puede ser sancionado por actos que al momento en que los realizó eran lícitos;
- d) cuando se publicó la Resolución No. 10 del Consejo de Gabinete, que tipificaba las acciones o conductas que debían ser consideradas como atentatorias contra la democracia y el orden constitucional, ya se habían aplicado las sanciones de destitución;
- e) el artículo 70 de la Constitución Política de Panamá consagra el principio de legalidad para la aplicación de la sanción disciplinaria de despido;
- f) los actos públicos que declararon insubsistentes los nombramientos de los trabajadores públicos son actos administrativos de carácter sancionatorio;
- g) los trabajadores estatales fueron destituidos porque se dio preferencia a una ley particular, la Ley 25, la cual establecía que era de orden público y que tenía efecto retroactivo a partir del 4 de diciembre de 1990;
- h) nunca se probó el delito imputado a los trabajadores. Los empleados destituidos fueron víctimas de hechos ilegales y arbitrarios, ya que faltaron garantías de legalidad y seguridad jurídica en los procesos internos;

i) en virtud del principio de irretroactividad, las leyes que acarreen la aplicación de una sanción sólo pueden aplicarse a futuro, ya que la persona que sería eventualmente sancionada debe conocer con anterioridad los actos que le son permitidos y los que le son prohibidos. La ley tiene límites temporales para su aplicación. En materia sancionatoria sólo es aplicable la ley vigente en el momento de la comisión del hecho punible; y

j) la Ley 25 violó el principio de irretroactividad al sancionar actos cometidos con anterioridad a su promulgación, ya que creó una causal de despido que es la sanción más grave para el trabajador. Asimismo, violó el principio de defensa por la aplicación de un criterio arbitrario, puesto que solamente se requería de la apreciación del "máximo jerarca de cada institución" para aplicar la destitución.

### ***ALEGATOS DEL ESTADO***

102. Por su parte, el Estado alegó que:

a) el artículo 9 de la Convención no se puede aplicar a la Ley 25, ya que esta ley no establece pena alguna, lo que hace es autorizar el despido de los servidores públicos que participaron o participen en acciones contra la democracia y el orden constitucional;

b) el derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo se aplica a los funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo. Es diferente una sanción administrativa de una sanción penal;

c) la retroactividad establecida en la Ley 25 se fundamenta en el artículo 43 de la Constitución Política panameña, el cual señala que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando así lo establezcan;

d) Panamá no hizo uso de la Ley 25 para desvincular laboralmente a los trabajadores, por lo cual no puede decirse que se aplicó retroactivamente dicha ley; y

e) la Ley 25 no supuso cambio alguno en cuanto al régimen procesal de impugnación aplicable a los servidores públicos del gobierno central o de las instituciones estatales distintas al IRHE e INTEL. En cuanto a los trabajadores de estas últimas dos instituciones, el cambio de régimen no tuvo efectos retroactivos sino que fue con efectos inmediatos, hacia el futuro.

\*

\* \*

### *Consideraciones de la Corte*

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 delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

104. El texto de la Ley 25 dispone:

## **ASAMBLEA LEGISLATIVA**

### **LEY No. 25**

(De 14 de diciembre de 1990)

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

## LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

### DECRETA:

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

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

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

Artículo 3. Contra la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de un servidor público, sólo caben los recursos de reconsideración ante la propia autoridad que dictó la decisión; y el de apelación ante la autoridad superior, agotándose con ésta la vía gubernativa.

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

Artículo 5. Esta Ley modifica, en cuanto le sean contrarias, las disposiciones contenidas en la Ley No. 8 de 25 de febrero de 1975, la Ley No. 34 de 26 de septiembre de 1979, las Leyes Nos. 38 y 39 de 27 de septiembre

de 1979, la Ley No. 40 de 28 de septiembre de 1979, y cualquier otra disposición que le sea contraria.

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

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

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 9 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 contravienen 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. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.<sup>4</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.

---

<sup>4</sup> *cfr., inter alia, Eur. Court H.R. Ezelin judgment of 26 April 1991, Series A no. 202, para. 45; y Eur. Court H.R. Müller and Others judgment of 24 May 1988, Serie A no. 133, para. 29.*

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 1, 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 proyecto 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 estimo 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 2 de la Ley 25 señalaba

que el Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, 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 No. 10 publicada en la Gaceta Oficial No. 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 "parágrafo" del artículo 2 de la Ley 25 era inconstitucional "porque atribu[ía] 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.

**X**  
**VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 8.1, 8.2 Y 25**  
**GARANTÍAS JUDICIALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL**

***ALEGATOS DE LA COMISIÓN***

116. En cuanto al artículo 8 de la Convención, la Comisión alegó que:

- a) el debido proceso no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares;
- b) existe una identidad entre los principios que inspiran el derecho penal y los que inspiran el derecho administrativo sancionatorio ya que ambos derechos son manifestaciones del poder punitivo del Estado;
- c) en el ejercicio de potestades discrecionales la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos administrativos ejercer su derecho de defensa;
- d) las sanciones disciplinarias sólo pueden ser legalmente aplicadas por la autoridad administrativa competente como resultado de un procedimiento administrativo que respete el artículo 8 de la Convención,

e) ningún procedimiento administrativo se llevó a cabo antes de tomarse la determinación de proceder a los despidos y éstos fueron arbitrarios porque se realizaron sin respeto a las garantías mínimas. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 23 de mayo de 1991, señaló que los empleados públicos desvinculados del servicio estaban sujetos a nombramiento y destitución discrecional y que la autoridad competente para desvincularlos era la misma que los nombró;

f) en relación con el derecho a ser oído: el reclamo de los peticionarios nunca fue escuchado por las autoridades del Estado, las cuales procedieron a destituirlos masivamente basados en la sola identificación por parte del jefe de la dependencia estatal, quien no estaba capacitado para dar fe de la participación en el paro o de la concurrencia a trabajar del empleado. La Ley 25 creó un procedimiento sumario especial para reglamentar la sanción de destitución masiva de los trabajadores estatales, vulnerando su derecho de defensa. Este derecho debe ser respetado tanto en los procesos judiciales como en los administrativos;

g) en relación con el derecho a un juez o tribunal independiente e imparcial: el supuesto hecho ilícito -participación en un movimiento armado tendiente a derrocar el gobierno constitucional- no fue sometido al conocimiento de un juez o tribunal independiente e imparcial para que lo estableciera con las debidas garantías. Los casos se sometieron arbitrariamente a procedimientos y órganos establecidos *a posteriori* por la Ley 25. Los reclamos fueron considerados y resueltos por funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo y no por el fuero laboral, en cuanto a despidos, o por el fuero penal, en cuanto a presuntos delitos, que eran los órganos jurisdiccionales competentes e imparciales. Esta violación fue confirmada por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 23 de mayo de 1991 que declaró que el Consejo de Gabinete actuó inconstitucionalmente al ejercer una función que es de exclusiva competencia del órgano jurisdiccional;

h) en relación con el derecho a un tribunal competente: este derecho se eliminó a partir de la expedición de la Ley 25, ya que los trabajadores despedidos fueron juzgados por órganos del Poder Ejecutivo. Los funcionarios administrativos actuaron *ultra vires*, usurparon jurisdicción e invadieron facultades de los organismos judiciales ordinarios cuando determinaron la responsabilidad de los trabajadores, y se desempeñaron como tutores de los intereses de la administración y no en salvaguarda de los derechos de los trabajadores. La autoridad judicial ordinaria establecida previamente en la ley es el tribunal competente, quedando excluidos los tribunales especializados;

i) en relación con el derecho a un tribunal establecido con anterioridad por la ley: la Ley 25 violó esta garantía del debido proceso cuando declaró que quedaba modificada cualquier disposición que le fuera contraria. Debido a esta ley los trabajadores estatales no tuvieron el derecho de ser juzgados por tribunales establecidos con anterioridad, se les sometió a procesos ante tribunales que al momento de los hechos no eran los competentes para juzgarlos. Al desplazar la competencia de la jurisdicción laboral a la contencioso-administrativa, en virtud de la Ley 25, el Estado violó la garantía del juez natural; y

- j) en relación con el derecho a la presunción de inocencia: éste está consagrado en el artículo 22 párrafo segundo de la Constitución Política de Panamá y en el artículo 1966 del Código de Justicia. Sin que estuviesen acreditados y probados los hechos imputados, ni probada la culpabilidad en juicio público con todas las garantías, el Estado presumió la responsabilidad de los peticionarios y procedió a sancionarlos con la destitución de sus cargos. Los trabajadores fueron sancionados indebidamente; el Estado no presumió su inocencia ni les otorgó un juicio justo. En las notas de despido se vinculó el paro nacional con la asonada militar y el Estado presumió que los trabajadores habían participado en la organización de acciones atentatorias contra el gobierno democrático y el orden constitucional.
117. En cuanto al artículo 25 de la Convención, la Comisión alegó que:
- a) los 270 trabajadores fueron privados de su derecho a un recurso efectivo no sólo cuando la Corte Suprema de Justicia rechazó la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 25 sino también cuando la Sala Tercera de dicha Corte Suprema rechazó siete demandas contencioso-administrativas interpuestas contra los despidos;
  - b) el recurso judicial administrativo fue ineficaz. Las demandas de los trabajadores fueron desechadas mediante argumentos que condujeron a ese resultado;
  - c) a pesar de que los trabajadores presentaron a la Sala Tercera Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia recursos para obtener un remedio judicial que los amparara, los rechazos de los mismos los dejaron desprotegidos;
  - d) la ineffectividad y denegación del derecho de petición es una de las razones por las cuales se interpuso la denuncia ante la Comisión;
  - e) cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional un párrafo de la Ley 25, provocó que se cuestionase la validez del resto de la ley ya que, si el órgano que hizo la selección, determinó la responsabilidad y aplicó la sanción de destitución de los empleados estatales actuó inconstitucionalmente, sus actos fueron absolutamente nulos, y el resto de la Ley 25 quedó sin aplicación, puesto que giraba alrededor del acto de destitución. Al declararse fundado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 25 se comprobó la violación del artículo 25.2.c de la Convención. Si las normas legales se derogan por inconstitucionales, los actos jurisdiccionales emitidos con base en ellas deben declararse nulos; y
  - f) la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de una parte de la Ley 25, pero no invalidó los actos dictados en cumplimiento de la parte de la ley declarada inconstitucional.

#### **ALEGATOS DEL ESTADO**

118. Por su parte el Estado alegó, respecto de los artículos 8 y 25 de la Convención, que:

- a) los 270 servidores públicos cuyos cargos fueron declarados insubsistentes tuvieron la posibilidad de impugnar en la vía administrativa las declaratorias de terminación de sus empleos. Debieron plantear el recurso de reconsideración ante la autoridad que dictó la decisión y el recurso de apelación ante la autoridad superior;
- b) en los procesos administrativos correspondientes a la vía gubernativa, los cuales se inician con la interposición del recurso de reconsideración, el impugnante tenía la oportunidad de argumentar y aportar elementos probatorios en apoyo de su causa. Los recursos de reconsideración denegados en la vía administrativa podían ser revisados por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;
- c) siempre se respetaron los derechos procesales. Los peticionarios intervinieron en los procesos interpuestos contra el Estado, ofrecieron prueba, ejercitaron los recursos respectivos e incluso interpusieron una acción de inconstitucionalidad;
- d) la Comisión, al alegar la ineficacia de los recursos, no demostró que fueron rechazados sin haber sido examinada su validez. El hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra la inexistencia o agotamiento de los recursos;
- e) el recurso de inconstitucionalidad no es ineficaz por haber omitido tomar en cuenta consideraciones de hecho;
- f) la Corte Suprema de Justicia no puede ordenar en una sentencia de inconstitucionalidad el reintegro de funcionarios destituidos ni el pago de sus salarios caídos; únicamente puede declarar si una norma legal es o no inconstitucional. La invalidación de los actos dictados al amparo del "parágrafo" del artículo 2 de la Ley 25 que fue declarado inconstitucional, debió procurarse en un proceso contencioso-administrativo y no en un recurso de inconstitucionalidad;
- g) en Panamá se cumplieron las normas del debido proceso y las consecuentes garantías judiciales. La Ley 25 permitió a los trabajadores acudir a un tribunal previamente constituido y les dio acceso al más alto tribunal de la República, la Corte Suprema de Justicia;
- h) los peticionarios gozaron del debido proceso legal, tuvieron el derecho a ser oídos por un tribunal establecido con anterioridad por la ley y la posibilidad de presentar demandas a un tribunal competente, independiente e imparcial;
- i) la condición de funcionarios públicos de los trabajadores del IRHE y del INTEL no ha sido puesta en duda y la declaratoria de insubsistencia de sus cargos es un típico acto administrativo laboral. Si se considerara que el juez natural de estos trabajadores era el laboral, habría que concluir que al permitírseles el acceso a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se

les reconoció el derecho a ser escuchados por tribunales laborales, ya que esta Sala constituye el más alto tribunal de trabajo en Panamá;

j) los 270 peticionarios no fueron juzgados por el Consejo de Gabinete;

k) las instituciones estatales no aplicaron la Ley 25 para la desvinculación laboral de los peticionarios;

l) la presunción de inocencia es una garantía penal. Las desvinculaciones laborales son un asunto contencioso-administrativo o una cuestión laboral, por lo cual no se les puede aplicar el principio de presunción de inocencia; y

m) cuando no rige la carrera administrativa, tal y como sucedía en Panamá al momento de los hechos, prevalece el sistema del nombramiento discrecional, de modo que la autoridad que nombra al empleado puede destituirlo.

\*  
\*       \*

#### *Consideraciones de la Corte*

119. El artículo 8 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 proceso, 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.

## **A. 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 8 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 8 de la Convención y, en particular, si éste se aplica únicamente a procesos penales.

124. Si bien el artículo 8 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>5</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.

---

<sup>5</sup> *cfr. Caso del Tribunal Constitucional, supra* nota 7, párr. 69; y *Garantías judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 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.

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 (art. 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 (art. 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>6</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 8 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>7</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,

---

<sup>6</sup> *cfr., inter alia, Eur. Court. H.R., Albert and Le Compte judgment of 10 February 1983, Series A no. 58, para. 39.*

<sup>7</sup> *cfr., inter alia, Eur. Court. H.R., Campbell and Fell judgment of 28 June 1984, Series A no. 80, para. 68; Eur. Court. H.R., Deweer judgment of 27 February 1980, Series A no. 35, para.49; y Eur. Court. H.R., Engel and others judgment of 8 June 1976, Series A no. 22, para. 82.*

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 facultades 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, ésto 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 8 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.

## **B. 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* párr. 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>8</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 No. 5, tribunal encargado de atender demandas de los trabajadores 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 No.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 No. 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

---

<sup>8</sup> *cfr. Caso Genie Lacayo*. Sentencia del 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74.

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.

## **XI**

### **ARTÍCULO 15**

### **DERECHO DE REUNIÓN**

#### *Alegatos de la Comisión*

144. En cuanto al artículo 15 de la Convención, la Comisión alegó que:

- a) este derecho es de naturaleza instrumental, sirve de soporte al ejercicio de los demás derechos fundamentales y permite la obtención de fines no prohibidos expresamente por la ley;

b) la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la Ley 25 no prohibió el derecho de reunión y que la destitución estuvo justificada por acciones que los órganos legislativo y ejecutivo consideraron atentatorias contra la estabilidad y la existencia del mismo Gobierno. Sin embargo, los trabajadores, al reunirse pacíficamente en una manifestación al aire libre, no realizaron acto ilegal alguno. Al no realizarse el paro, es claro que los trabajadores fueron despedidos por participar en la manifestación del 4 de diciembre de 1990;

c) la ley vigente autorizaba las manifestaciones públicas y señalaba que para reunirse pacíficamente y al aire libre no se requería pedir permiso sino solamente dar aviso a las autoridades con anticipación de 24 horas. Los trabajadores estatales cumplieron este requisito, ya que con más de un mes de anticipación dieron aviso de su intención de ejercer este derecho; y

d) los trabajadores fueron despedidos por participar en una manifestación autorizada por la ley y por el artículo 38 de la Constitución de Panamá. Si bien la ley no prohibió las reuniones, se sancionó a los trabajadores que hicieron uso de este derecho.

#### *Alegatos del Estado*

145. Por su parte, el Estado alegó que:

a) la Ley 25 no restringe el derecho de reunión. No se puede decir que las sanciones administrativas reguladas en esa ley sean violatorias del mencionado derecho;

b) si se sostuviera el criterio de que la Ley 25 viola el derecho de reunión, cabe señalar que el artículo 15 de la Convención, en relación con los artículos 27, 30 y 32 de la misma, permite establecer restricciones a este derecho, en situaciones que amenacen la independencia y seguridad del Estado u otro peligro público. Estas normas señalan que las limitaciones deben darse por ley, razón por la cual la Ley 25 establece sanciones administrativas cuando se atenta contra el orden público, el bien común, la independencia y la seguridad del Estado;

c) es falso que los 270 reclamantes hayan sido destituidos de sus cargos por haber participado en la marcha del 4 de diciembre de 1990 y que éste violó el derecho de reunión. En ninguna nota de despido se comunica al afectado que la terminación de su relación laboral se debió a la participación en la marcha; dicha terminación se debió a la participación en un paro ilegal que se dio el 5 de diciembre de 1990 en diversas instituciones públicas; y

d) el Gobierno panameño no impidió la marcha previamente anunciada, la que tuvo lugar sin percance alguno.

\*  
\*       \*  
\*

#### *Consideraciones de la Corte*

146. El artículo 15 de la Convención señala que

[s]e 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.

## **XII VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 16 LIBERTAD DE ASOCIACIÓN**

### *Alegatos de la Comisión*

151. En cuanto al artículo 16 de la Convención, la Comisión alegó que:

a) la Ley 25 no prohíbe esta libertad, pero si los trabajadores del Estado la ejercitan, la referida ley los penaliza. Esa ley impuso sanciones a quienes ejercieron legítimamente dicha libertad;

b) la manifestación y la convocatoria a paro fueron actividades legítimas inherentes al ejercicio de la libertad de asociación sindical, a raíz de la frustrada negociación entre la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales y el Gobierno;

c) tanto el Gobierno como los directores de las empresas estatales estaban enterados con suficiente antelación de las actividades sindicales programadas por los trabajadores;

- d) el paro no fue formalmente declarado ilegal por el Estado;
- e) el paro no se realizó, fue suspendido a primera hora de la mañana;
- f) la Ley 25 penalizó a las asociaciones de empleados estatales que desde el 8 de octubre de 1990 estaban comprometidas en la reivindicación de una serie de derechos; esta ley hace referencia a los sindicatos de trabajadores del sector público, los cuales fueron directamente afectados, ya que los despidos fueron realizados selectivamente;
- g) los locales de las asociaciones de trabajadores del Estado fueron tomados por la fuerza pública, sus asociados fueron expulsados, perseguidos o detenidos y sus instalaciones objeto de saqueo; incluso se intervinieron los fondos y cuentas corrientes producto de sus contribuciones gremiales;
- h) nunca existió vinculación alguna entre el plan armado para subvertir el orden constitucional y la convocatoria a paro realizada por los trabajadores;
- i) los 270 trabajadores despedidos lo fueron debido a su membresía activa en una asociación sindical;
- j) la Resolución No. 10 de 23 de enero de 1991, al declarar que los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público atentaban contra la democracia y el orden constitucional, violó el derecho a la libertad de asociación;
- k) el Comité de Libertad Sindical de la OIT indicó que la Ley 25 atentó gravemente contra el ejercicio de esta libertad por parte de las asociaciones de trabajadores; y
- l) respetar el derecho de asociación no sólo implica el deber de no intervención en el momento de la formación del grupo formado por quienes se asocian, sino el de no intervenir durante el desarrollo de las actividades legítimamente efectuadas por el grupo y el de no imponerle a los miembros de éste, *a posteriori*, consecuencias desfavorables.

#### *Alegatos del Estado*

152. Por su parte, el Estado alegó que:
- a) los límites que se imponen al uso y disfrute de este derecho son los mismos establecidos para otros derechos: orden público, seguridad nacional, moral pública o derechos de los demás;
  - b) la Ley 25 se refiere a individuos y no a organizaciones colectivas de trabajadores y las sanciones administrativas que impone no se dirigen contra quienes ejercitaron legítimamente la libertad de asociación, sino contra quienes participaron en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la democracia y el orden constitucional;
  - c) no hay pruebas que demuestren que los 270 trabajadores fueron cesados en sus cargos por pertenecer a una organización sindical;

d) el derecho de huelga no forma parte del derecho de asociación. La huelga, como derecho de los trabajadores, solamente puede ser decretada por éstos mediante votación en asamblea general; y

e) el paro colectivo fue un "paro salvaje" o "paro militante", al margen de la ley. Este tipo de paro es una causa justificada de despido, por estar al margen de la legalidad e implicar un abandono o cesación de labores por parte del trabajador. El paro no puede ser jurídicamente calificado como mera ausencia injustificada en un día de trabajo.

\*  
\*       \*

### *Consideraciones de la Corte*

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>9</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 “recibi[eron] esos mensajes de distintas maneras” a través de “mensajeros oficiosos”. En la misma oportunidad el perito Humberto Ricord, 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”. Asimismo, 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

---

<sup>9</sup> *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.

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 No. 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 No. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.<sup>10</sup>

163. Por su parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, al resolver el caso No. 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>11</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* párr. 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 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>12</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* párr. 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>13</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

---

<sup>10</sup> *cfr.* OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso No. 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)”, párr. 143.3.

<sup>11</sup> *cfr.* OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso No. 1569, *supra* nota 60, párr. 143.6.

<sup>12</sup> *cfr.* OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso No. 1569, *supra* nota 60, párrs. 145 y 146.d.

<sup>13</sup> *cfr.* OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso No. 1569, *supra* nota 60, párrs. 144 y 146.c.

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 1 y 4 de la Ley 25 fueron puestas en práctica con efectos retroactivos, permitiendo que se dejaran 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.

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>14</sup>

---

<sup>14</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 No. 6, párrs. 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>15</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 No. 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.

### **XIII**

#### **INCUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 1.1 Y 2 OBLIGACIÓN DE RESPETAR LOS DERECHOS Y DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO**

#### *Alegatos de la Comisión*

174. En cuanto a los artículos 1.1 y 2 de la Convención, la Comisión alegó que:

a) Panamá incumplió la obligación de respetar, hacer respetar y garantizar los derechos de las víctimas de este caso. Además del incumplimiento de las garantías judiciales, las autoridades jurisdiccionales declararon que no podía aplicarse la norma convencional interamericana porque carecía de jerarquía constitucional, colocando los tratados internacionales de derechos humanos en un nivel de segunda categoría. También se incumplió la norma del artículo 1.1 al no reparar a los 270 trabajadores por su despido arbitrario; y

b) la Corte Suprema de Justicia, al desconocer la obligatoriedad de la observancia de la Convención, desatendió la tarea que tiene como máximo

---

<sup>15</sup> *cfr. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra nota 64, párr. 28.*

órgano jurisdiccional de un Estado de cumplir y hacer cumplir dicho tratado, así como el deber de adecuar sus decisiones judiciales a las normas de derecho interno y a las de la Convención.

#### *Alegatos del Estado*

175. Por su parte, el Estado manifestó que hizo todo lo posible para garantizar y respetar los derechos consagrados en la Convención, por lo cual no violó el artículo 1.1 de la misma.

\*  
\*       \*  
\*

#### *Consideraciones de la Corte*

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 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 2 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 Partes 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>16</sup>

179. En relación con el artículo 2 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, no. 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>17</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>18</sup>

181. La Corte nota que, como ya lo señaló en la presente Sentencia, el Estado violó los artículos 9, 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 Partes 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 2 de la Convención.<sup>19</sup>

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.

---

<sup>16</sup> *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22, párr. 56; *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 173, 178 y 179; y *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 164, 169 y 170.

<sup>17</sup> *cfr. Caso Durand y Ugarte*, *supra* nota 12, párr. 136.

<sup>18</sup> *cfr. Caso Cantoral Benavides*, *supra* nota 52, párr. 178.

<sup>19</sup> *cfr. Caso Cantoral Benavides*, *supra* nota 52, párr. 176; y *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 36.

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

#### **XIV RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EMITIDAS EN EL INFORME NO. 26/99**

##### *Alegatos de la Comisión*

185. La Comisión señaló que Panamá no acató las recomendaciones de su Informe No. 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.

##### *Alegatos del Estado*

186. Por su parte, el Estado panameño manifestó que no había incurrido en responsabilidad internacional al incumplir las recomendaciones de la Comisión porque dicho incumplimiento no constituye una violación de los artículos 33 y 50.2 de la Convención, debido a que las recomendaciones no tienen carácter de decisión jurisdiccional obligatoria. Asimismo, Panamá alegó que las recomendaciones de cumplimiento obligatorio son las del informe del artículo 51 de la Convención, informe que no se elaboró en el presente caso porque este último fue sometido a la consideración de la Corte. Finalmente, el Estado afirmó que el artículo 33 se refiere a la competencia que tiene la Comisión para conocer asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención y no se relaciona con las obligaciones del Estado según dicho tratado.

\*  
\*       \*       \*

#### **CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

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 (*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* (arts. 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 No. 13, párr. 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>20</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 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>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Caso Baena Ricardo y otros, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párrs. 37 y 38.

<sup>21</sup> *cfr. Caso Loayza Tamayo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 79; y *Caso Genie Lacayo, supra* nota 58, parr. 93.

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 Partes*", por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.<sup>22</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.

## XV

### APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63.1

#### *Alegatos de la Comisión*

194. En su escrito de demanda, la Comisión solicitó a la Corte, con base en el artículo 10 de la Convención, que dispusiera que el Estado "está obligado a restablecer a las personas en el ejercicio de sus derechos, a pagar una justa indemnización compensatoria a las víctimas y a reparar las consecuencias que sus actos violatorios han generado". Asimismo, la Comisión solicitó "que la Corte establezca el pago de las costas de este proceso y que reconozca el derecho de las víctimas y sus representantes ante la Comisión y ante la Corte a ser reembolsados en sus gastos incurridos ante las autoridades panameñas y ante los órganos del sistema interamericano."

195. Ante una solicitud de la Corte (*supra* párr. 54), el 8 de enero de 2001 la Comisión presentó un escrito al que adjuntó los documentos de prueba que a su juicio acreditaban la solicitud de pago de costas y gastos presentada en el petitorio de su demanda, así como los alegatos correspondientes (*supra* párrs. 56, 64 y 84).

196. En dicha comunicación, la Comisión informó que los gastos causados hasta la fecha eran:

a) entre septiembre de 1991 y noviembre de 1992: US\$ 13.936.69 (trece mil novecientos treinta y seis dólares de los Estados Unidos de América con

---

<sup>22</sup> Caso *Loayza Tamayo*, *supra* nota 71, párrs. 80 y 81.

sesenta y nueve centavos) por concepto de movilización de los trabajadores de Bayano, Coclé, Colón, Chiriquí y Panamá Metro a la ciudad de Panamá, para la presentación de demandas de reintegro ante las Juntas de Conciliación y Decisión, ante los Juzgados de Trabajo y ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, así como para la presentación de la demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Dicho monto incluiría además los gastos causados por concepto de pagos de fotocopias y envío de las demandas ante las instancias nacionales arriba mencionadas;

b) entre julio de 1994 y marzo de 1995: US\$ 1.994.00 (mil novecientos noventa y cuatro dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de gastos de transporte y alimentación causados en la tramitación del caso ante la Comisión Interamericana, así como en reuniones informativas, papelería, fotocopias y gastos de viajes de coordinación a San José, Costa Rica;

c) entre diciembre de 1996 y febrero de 1998: US\$ 1.579.66 (mil quinientos setenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con sesenta y seis centavos) por concepto de llamadas internacionales a las oficinas del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la Secretaría de la Corte, a "ORIT", y a "SITET". Asimismo, por envíos de fax y otros, comunicaciones internacionales y comunicaciones a sindicatos internacionales; y

d) entre septiembre de 1996 y julio de 2000: US\$ 21.541.50 (veintiún mil quinientos cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta centavos) por concepto de viajes a Washington, D.C. de la señora Minerva Gómez y de los señores Manrique Mejía y Rafael Lascano para asistir a una audiencia ante la Comisión; por viaje de los señores Rolando Gómez y Luis Batista a la ciudad de Washington, D.C., y por viaje de los señores Rolando Gómez, Fernando Gaona, José Arosemena, María Sánchez, Lidia Marín, Alfonso Chambers, Salvador Vela, Francisco Chacón y Euribiades Marín a San José, Costa Rica, con motivo de las audiencias públicas sobre excepciones preliminares y fondo ante la Corte. Asimismo, por concepto de gastos generados en los trámites correspondientes a la interposición de la demanda ante la Corte.

En total, la Comisión solicitó a la Corte que, por concepto de gastos, ordene al Estado que retribuya a las víctimas y sus representantes, el monto de US\$ 39.051.85 (treinta y nueve mil cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y cinco centavos).

197. En cuanto a las costas, la Comisión señaló que por concepto de asesoría legal brindada por la señora Minerva Gómez en la elaboración de escritos, compilación de documentos, participación en audiencias y "cabildeo" ante las instancias internacionales, se le debía otorgar la suma de US\$ 150.000.00 (ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América).

#### *Alegatos del Estado*

198. Por su parte, el Estado señaló, en sus escritos de contestación de la demanda y de alegatos finales, que aunque "no tenía, ni tiene ningún deber de indemnizar,

como un acto de buena fe y voluntad ha reintegrado [...] y consecuentemente indemnizado, un importante número de los trabajadores despedidos". Asimismo, hizo notar que de los 270 trabajadores despedidos 143 fueron nombrados nuevamente, algunos con los mismos salarios y posiciones. Finalmente, Panamá solicitó que se condene a la Comisión al pago de las costas del proceso y a todos los gastos causados al ejercer su defensa.

199. El 24 de enero de 2001 el Estado presentó sus observaciones al escrito de la Comisión referente a los gastos y costas (*supra* párr. 56). Al respecto, señaló que:

- a) se opone a la solicitud de la Comisión;
- b) la determinación de las costas y gastos resulta prematura ya que su pago solamente procede en caso de sentencia condenatoria;
- c) en caso de sentencia condenatoria solicita a la Corte que otorgue un plazo de seis meses para que las partes lleguen a un acuerdo sobre las reparaciones y costas;
- d) la Comisión no aportó prueba que demuestre que alguna o todas las 270 víctimas hubiesen incurrido personalmente en gastos o costas con motivo del presente proceso;
- e) de las pruebas aportadas resulta que el Sindicato de Trabajadores del IRHE (SITIRHE) sufragó mediante donaciones todos los gastos en que incurrieron los recurrentes. La legislación panameña brinda a los sindicatos una serie de privilegios para que puedan cumplir esas funciones, tales como que sus ingresos no estén sujetos al pago de impuesto sobre la renta y que, conforme al Código de Trabajo, los fondos y bienes de los sindicatos no estén sujetos a secuestro o embargo; y
- f) resulta "fuera de lugar" la pretensión de que se reconozcan como costas la suma de US\$ 150.000 (ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de la señora Minerva Gómez, "por supuestamente haber realizado trabajos que le corresponde hacer a la Comisión". Además, la señora Gómez nunca fue presentada en el proceso como una profesional en derecho que brindaba servicios a los querellantes sino como parte del equipo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

\*  
\*   \*   \*

### *Consideraciones de la Corte*

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 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<sup>23</sup>.

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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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<sup>26</sup>, 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

---

<sup>23</sup> *cfr. Caso del Tribunal Constitucional, supra* nota 7, párr. 118; *Caso Suárez Rosero. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 20 de enero de 1999. Serie C No. 44, párr. 40. En igual sentido, *cfr. Factory at Chorzów*, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9, pág. 21; *Factory at Chorzów*, Merits, Judgment No. 13, 1928, P.C.I.J., Series A, No. 17, pág. 29; *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, pág. 184.

<sup>24</sup> *cfr. Caso del Tribunal Constitucional, supra* nota 7, párr. 119.

<sup>25</sup> *cfr. Caso del Tribunal Constitucional, supra* nota 7, párr. 120.

<sup>26</sup> *cfr. Caso del Tribunal Constitucional, supra* nota 7, párr. 121.

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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

207. Por lo expuesto y tomando en cuenta las circunstancias peculiares del caso y lo decidido en otros similares,<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, supra nota 7, párr. 122; *Caso Suárez Rosero. Reparaciones*, supra nota 73, párr. 72; *Caso Castillo Páez. Reparaciones*. (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 43, párr. 84; *Caso Neira Alegría y otros. Reparaciones*. (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párr. 56; *Caso El Amparo. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 14 de septiembre de 1996. Serie C No. 28, párr. 62; *Caso Godínez Cruz. Indemnización Compensatoria* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 8, párr. 34; y *Caso Velásquez Rodríguez. Indemnización Compensatoria* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 36.

<sup>28</sup> cfr. *Caso Blake. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 55; *Caso Castillo Páez*, supra nota 77, párr. 84; y *Caso El Amparo. Reparaciones*, supra nota 77, párr. 35. También cfr., *inter alia*, *Cour eur. D. H., arrêt Wiesinger du 30 octobre 1991, série A no. 213*, p. 29, párr. 85; *Cour eur. D. H., arrêt Kemmache c. France (article 50) du 2 novembre 1993, série A no. 270-B*, p. 16, párr. 11; *Cour eur. D. H., arrêt Mats Jacobsson du 28 juin 1990, série A no. 180-A*, p. 16, párr. 44; y *Cour eur. D.H., arrêt Ferraro du 19 février 1991, série A no. 197-A*, p. 10, párr. 21.

<sup>29</sup> cfr., *inter alia*, *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 139; *Caso Caballero Delgado y Santana. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 31, párr.50; y *Caso Neira Alegría y Otros. Reparaciones*, supra nota 77, párr. 58.

<sup>30</sup> cfr. *Caso del Tribunal Constitucional*, supra nota 7, párr. 125; *Caso Suárez Rosero. Reparaciones*, supra nota 73, párr. 92; *Caso Castillo Páez. Reparaciones*, supra nota 77, párr. 112; y *Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 82.

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* párr. 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 concluído una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el presente fallo.

## **XVI 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 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.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el 2 de febrero de 2001.