

**UNIVERSIDAD NACIONAL ESTATAL A DISTANCIA  
SISTEMA ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRIA EN DERECHOS HUMANOS**

**El caso de los 270 trabajadores despedidos por la Ley 25 y  
enfrentados al Estado de Panamá**

**VICTOR MANUEL VEGA ISAULA**

**CURSO: INVESTIGACIÓN II  
PROFESOR: DANIEL CAMACHO**

**San José, 2005**

## **INDICE**

Presentación.....	4
Introducción.....	5
<b>Capítulo I: El proceso de los 270 trabajadores despedidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (El caso Baena Ricardo y Otros).....</b>	<b>7</b>
1. Los acontecimientos y respuesta de los trabajadores.....	7
1.1. Origen y proceso de los acontecimientos.....	7
-Cuadro 1: Trabajadores despedidos.....	9
-Cuadro 2: Texto Completo de Ley 25.....	10
-Cuadro 3: Hechos causales de despido.....	11
1.2. La respuesta y organización de los trabajadores despedidos.....	12
2. El proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos... ..	17
2.1. Admisibilidad y proceso.....	17
2.2. Conclusiones y disposiciones: informe 37/97.....	18
2.3. Las acciones de presión frente a la Comisión en Washington y surgen los primeros conflictos en el grupo de las víctimas.....	20
- Cuadro 4: Proceso en la Comisión.....	23
3. El proceso ante la Corte.....	24
3.1. La fase de excepciones preliminares.....	25
3.1.1. La excepción sobre el incumplimiento del artículo 51.....	25
3.1.2. La segunda excepción sobre Litispendencia.....	28
3.1.3. La tercera excepción sobre violación de confidencialidad .....	34
3.1.4. La cuarta excepción sobre caducidad de la demanda.....	36
3.2. La fase de Fondo: Las violaciones y sanciones dictaminadas por la Corte .....	37
3.3. Las acciones de presión frente a la Corte en Costa Rica.....	41
- Cuadro 5: El proceso en la Corte.....	44
- Cuadro 6: Fases y duración de todo el proceso.....	45
4. Etapa final de cumplimiento.....	45
4.1. La obligación del Estado.....	45
4.2. El informe del Estado sobre el cumplimiento de la sentencia.....	46
4.3. Las reacciones de las víctimas al informe del Estado.....	48
4.4. Resolución de la Corte sobre la fase de cumplimiento.....	50
4.5. Valoración de las víctimas sobre la resolución de cumplimiento de la Corte.....	52
4.6. Valoración general sobre todo el proceso en el Sistema Interamericano.....	53

<b>Capítulo II: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....</b>	<b>55</b>
1. Evolución del Sistema Interamericano.....	55
1.2 Instrumentos más recientes.....	57
1.3 La Convención Americana y los Órganos de Protección del Sistema.....	57
1.3.1 La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).....	57
1.3.2 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	60
- Funciones Específicas.....	62
- Los informes sobre países.....	63
- El proceso de Denuncias Individuales.....	64
1.4 La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	67
- Funciones y Competencia.....	67
- El Proceso Contencioso.....	68
- Las Medidas Provisionales.....	71
<b>Capítulo III: Reflexiones finales a manera de conclusión.....</b>	<b>72</b>
1. El caso Baena Ricardo es el único caso laboral atendido por la Corte.....	72
2. Los trabajadores tienen dos instancias para defender sus derechos: El Sistema Interamericano y la OIT.....	73
3. Los derechos laborales son comprendidos como Derechos Civiles y Políticos.....	74
4. El Tiempo en resolver los casos: una limitante en el Sistema Interamericano.....	75
5. Importancia del carácter contencioso y vinculante de la Corte.....	76
6. El rol de los diversos actores.....	77
7. La lucha se realiza en los tribunales y en las calles.....	79
Bibliografía.....	81
Anexos: lista de las víctimas.....	82

## **Presentación**

El interés principal de este trabajo a través de un “estudio de caso” es compartir la experiencia de lucha de 270 trabajadores panameños que se enfrentaron a su Estado y después de un largo y azaroso camino en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos lograron una sentencia final que puede ser catalogada como una victoria de la clase trabajadora. Este caso es conocido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como el caso Baena Ricardo y otros. En Panamá se le conoce como el caso de los trabajadores despedidos por la ley 25 del Estado de Panamá emitida el 14 de diciembre de 1990.

Por lo tanto, esta investigación tiene un interés pedagógico y socio-político. Es decir interesa en un primer momento describir un estudio de caso en términos que se pueda establecer el proceso del mismo, su secuencia lógica de tal forma que se pueda dibujar el camino sobre como acceder al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al final del proceso interesa conocer la eficacia de las sanciones del Sistema Interamericano y realizar un balance sobre las lecciones aprendidas en el proceso. El interés sociopolítico de la investigación esta determinado por la finalidad de la misma, a saber que se convierta en un instrumento que posibilite a los trabajadores y sus organizaciones sindicales abrir nuevos caminos en la defensa de sus derechos laborales.

## **Introducción**

En esta introducción al caso Baena Ricardo se refiere a la trascendencia e importancia de sistematizar las experiencias de lucha de la clase trabajadora en un contexto donde el modelo económico dominante tiene rostro neoliberal.

La investigación sobre nuevos espacios de lucha para la clase trabajadora se convierte en un imperativo para poder enfrentar a la llamada globalización y su ideología neoliberal. Los Tratados de Libre Comercio son una manifestación concreta de que todavía la globalización y el neoliberalismo continúan siendo dominantes. Es creciente el descontento social frente al modelo global – neoliberal a nivel mundial, sin embargo las firmas de acuerdos comerciales continúan y eso es un desafío para todos aquellos que nos oponemos a ese modelo porque creemos que “otro mundo es posible”.

En este contexto será necesario recordar que la historia del llamado mundo neoliberal es reciente. En efecto, ante la caída del muro de Berlín, último vestigio de la guerra fría, occidente proclamó el triunfo del capitalismo a través de la llamada globalización o mundialización. De los efectos negativos de estas políticas que se iniciaron en los ochentas todavía los movimientos sociales no han logrado recuperarse.

El capitalismo como modelo societario, el capital como categoría económica dominante frente al trabajo, los organismos financieros internacionales como aliados y las empresas transnacionales como los nuevos sujetos económicos se convirtieron en amos y señores del nuevo mundo llamado “aldea global”. El neoliberalismo se convirtió en la ideología de la llamada globalización. El mercado se elevó a categoría absoluta. El mercado pasó a ser el nuevo Dios de la política económica. Las políticas de “apertura comercial” o “libre comercio” se convirtieron en las estrategias a seguir para lograr supuestamente una mayor competitividad de las empresas y con ello se lograría más empleo y un mayor crecimiento económico de las sociedades y del mundo en general.

Fue en este contexto que la clase trabajadora organizada apareció como un obstáculo para alcanzar el llamado crecimiento económico. El objetivo principal de las empresas de alcanzar una mayor producción a bajo costo se pone en cuestión por el factor trabajo. El sindicato se convierte para los neoliberales en un elemento que distorsiona el desarrollo económico de la empresa.

En ese sentido se vuelve un imperativo imponer políticas de flexibilización laboral que aseguren a empresarios y gobiernos el control total de la fuerza laboral. Los trabajadores del mundo asisten a uno de los momentos más difíciles de la historia donde el capitalismo neoliberal tiene como estrategia lograr destruir y aniquilar al movimiento sindical y con ello dejar desprotegidos a los trabajadores.

Es por ello que una de las prioridades del sindicalismo aglutinado en la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) rama continental de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales (CIOSL) es rescatar aquellas experiencias y en especial aquellas que como el caso Baena Ricardo, son experiencias que a pesar de las adversidades del contexto neoliberal, han logrado escribir un capítulo victorioso en la historia de las luchas de la clase trabajadora.

Es cierto que la CIOSL/ORIT conoció este caso y acompañó de forma solidaria a un grupo de trabajadores despedidos por la ley 25 en la demanda que se presentó ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La CIOSL fue la organización demandante ante la OIT. Sin embargo, el sindicalismo en general desconoce las oportunidades y posibilidades que le brinda el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es por ello que para la CIOSL/ORIT es sumamente importante recuperar este caso por el aprendizaje y la enseñanza que ha dejado en todo el proceso y por la necesidad de abrir nuevos caminos de lucha en la defensa de los derechos laborales. Por lo tanto, el propósito central de esta investigación es describir el caso Baena Ricardo en todo su proceso en el Sistema Interamericano. Es así como en el Capítulo I se describe todo el proceso desde que fueron despedidos (1990) hasta la fase donde el Estado está reparando los daños ocasionados (2005). En el capítulo II se caracteriza el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de tal forma que pueda servir para que el lector que desconozca el Sistema Interamericano, tenga un conocimiento del mismo, pero en especial interesa que los contenidos ayuden a comprender el debate que se suscitó en torno al caso Baena Ricardo. Por último en el capítulo III se exponen una serie de ideas conclusivas a manera de reflexión y aprendizaje que deja el caso en estudio.

# Capítulo I

# **Capítulo I: El proceso de los 270 trabajadores despedidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (El caso Baena Ricardo y Otros)\***

## **1. Los acontecimientos y respuesta de los trabajadores**

### **1.1 Origen y proceso de los hechos**

El 16 de octubre de 1990 la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales presentó al Gobierno de Panamá, presidido en ese entonces por el señor Guillermo Endara, un pliego de peticiones de carácter laboral relativo a ciertos cambios propuestos en su programa político de gobierno, los cuales, según la dirigencia sindical, afectaban a la clase trabajadora;

Las demandas laborales contenidas en dicho pliego eran las siguientes:

- 1) La no privatización de las empresas estatales
- 2) La derogación de las leyes que reforman el Código de Trabajo
- 3) El cese de los despidos y el reintegro inmediato de los dirigentes del sector estatal
- 4) El pago del Décimo Tercer Mes y bonificaciones
- 5) El respeto de las leyes laborales, reglamentos internos y los acuerdos pactados con las organizaciones del sector estatal
- 6) El respeto a las organizaciones laborales y sus dirigentes
- 7) La derogación de los Decretos de Guerra, así como los Decretos Anti – obreros promulgados por el actual gobierno( Administración Endara ).
- 8) El cumplimiento de los manuales de cargos y funciones, clasificaciones, escalas salariales y evaluaciones
- 9) Ratificación e implementación del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- 10) Que se respete la autonomía de las entidades estatales
- 11) La aprobación de una carrera administrativa, científica y democrática

---

\* La descripción que se presenta sobre el Caso Baena Ricardo y otros es tomado de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22 de noviembre del 2002. [corteidh.or.cr](http://corteidh.or.cr)

- 12) La no modificación que pretende los beneficios contemplados en la ley orgánica de la Caja del Seguro Social y demás leyes sociales
- 13) Que se entienda en su justa dirección y se de respuesta satisfactoria a la situación de los trabajadores de la construcción, a los estudiantes del Instituto Nacional, a los refugiados de guerra y a los moradores de Loma Cová.

El 16 de noviembre de 1990 el Estado rechazó todas las solicitudes a que hace referencia el aparte anterior, razón por la cual la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales convocó a una marcha el 4 de diciembre de 1990 y a un paro laboral de 24 horas que se efectuaría al día siguiente. Estas acciones fueron tomadas en carácter de “movimiento reivindicativo”, producto del rechazo de las solicitudes realizadas al Presidente de la República;

El 4 de diciembre de 1990 se realizó la marcha programada. Paralelamente, el ex jefe de la Policía Nacional, Coronel Eduardo Herrera Hassán, y otros militares detenidos, escaparon de la cárcel de la “isla prisión de Flamenco” y tomaron el cuartel principal de la Policía Nacional durante la noche de ese día y parte del día siguiente. El Estado vinculó este hecho con la marcha organizada por los dirigentes sindicales, razón por la cual éstos decidieron suspender el paro el 5 de diciembre de 1990 a las 7:30 de la mañana. A pesar de ello, el Estado consideró que la acción sindical fue “una participación cómplice” con el fin de derrocar al “Gobierno constitucionalmente instalado” y propuso el despido masivo de todos los trabajadores que habían participado en la marcha, para lo cual remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa;

El 10 de diciembre de 1990, sin esperar la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa y, en su caso, la entrada en vigencia de dicha ley, el Estado comenzó una “sistemática política de despidos masivos de trabajadores de empresas públicas, que concluyó con la destitución de las 270 personas peticionarias en el presente caso”, las cuales trabajaban en las siguientes instituciones públicas: Autoridad Portuaria Nacional, Empresa Estatal de Cemento Bayano, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Recursos Naturales

Renovables, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Educación;

**Cuadro 1**  
**Trabajadores despedidos por instituciones**

Institución	Número de trabajadores despedidos
Autoridad Nacional Portuaria	20 trabajadores
Empresa Estatal de Cemento Bayano	8 trabajadores
Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL)	58 trabajadores
Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (IRENARE)	4 Trabajadores
Instituto de Recursos Hidraulicos y Electrificación (IRHE)	137 trabajadores
Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN)	32 trabajadores
Ministerio de Obras Públicas	10 trabajadores
Ministerio de Educación	1 trabajador
<b>Total de trabajadores despedidos</b>	<b>270 trabajadores</b>

El 14 de diciembre de 1990 la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y le llamó Ley 25, según el cual “se adoptan medidas tendientes a proteger la democracia y el orden jurídico constitucional en las entidades gubernamentales” con carácter retroactivo a diciembre de 1990 (artículo 5, Ley 25). En razón de ello, el procedimiento de carácter laboral en un Juzgado de Trabajo que debía seguirse conforme a la normativa vigente en el momento en que ocurrieron los hechos (incluso en el momento en que se produjeron la mayoría de los despidos) se reemplazó por “un reclamo contencioso administrativo extraordinario totalmente ajeno al ámbito laboral”. Los reclamos fueron desestimados en su totalidad por la Sala Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema.

**Cuadro 2**  
**Texto Completo de la Ley 25**

**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 semiautónomas, 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 85 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.

La carta de notificación que recibieron los trabajadores donde se les informaba sobre su destitución, expresaba lo siguiente:

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

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

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

Los 270 trabajadores destituidos presentaron sus reclamos ajustándose a las leyes vigentes; sin embargo, estos reclamos fueron tramitados conforme al procedimiento creado en la Ley 25 bajo el argumento de que dichas leyes habían sido dejadas sin efecto o modificadas parcialmente.

**Cuadro 3**  
**Las acciones que provocaron los despidos**

<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES / HECHOS</b>
16 octubre 1990	Se entrega pliego de peticiones al gobierno de Endara por Coordinadora de Sindicatos de Grupos estatales
16 noviembre, 90	El Estado rechaza todas las peticiones: fin de negociaciones
4 diciembre, 90	Manifestación y paro laboral convocado por Coordinadora Simultáneamente huye el coronel Eduardo Herrera H.
6 diciembre, 90	Se captura al coronel Eduardo Herrera Hassán,
10 diciembre, 90	Se inician los despidos por parte del gobierno
14 diciembre, 90	Se aprueba ley 25 por el Congreso Nacional y se legaliza el despido de 270 trabajadores

## **1.2. La respuesta y organización de los trabajadores despedidos**

### **Antes de la invasión y el protagonismo del SITIRHE**

Para Manrique Mejía<sup>♦</sup> el Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (SITIRHE) jugaría un papel importante en las luchas que libraban los trabajadores antes y después de la invasión de los Estados Unidos a Panamá realizada el 20 de diciembre del año 1989. Ello explica que el mayor número de despedidos (137 trabajadores) como aplicación de la ley 25 se da en ese centro de trabajo

La Marcha del 4 de diciembre del año 90 había asustado al gobierno de Endara y por lo tanto había que hacer todo lo posible para impedir que el descontento se generalizara. Y para ello era necesario sancionar a través del despido a todos los considerados cabecillas de dicho movimiento. Fue así como los jefes de los diferentes centros de trabajo seleccionaron a 270 trabajadores y trabajadoras como personas que habían tenido alguna participación destacada en dicho movimiento. Por ejemplo del IRHE participaron unos 2000 trabajadores en la marcha y sólo se despidieron a 137 trabajadores(as)

El SITIRHE aparecía en el escenario social panameño como una organización beligerante y que defendía su autonomía tanto en el gobierno militar de Manuel Antonio Noriega como en el gobierno de Guillermo Endara. Para Manrique Mejía la mayoría de sindicatos de Panamá de alguna forma habían sido beneficiados por el gobierno de Noriega y el SITIRHE aparecía como una de las pocas excepciones. Con respecto a las luchas del SITIRHE Mejía expresa:

“El sindicato que había estado peleando en la calle, desde 1988 en contra del régimen de Noriega y por reivindicaciones laborales, había sido el sindicato de trabajadores del IRHE. La mayor prueba es que el régimen nos separó el 12 de octubre de 1988. Es decir, nos separaron o despidieron a los 21 directivos que éramos del sindicato, más los representantes sindicales, para sumar un total de 500 trabajadores.

La figura que usaba el Gobierno militar era que habían sido separados de sus cargos. Nuestros cheques salían pero no nos los entregaban. Estos eran retenidos por la administración del IRHE. En ese tiempo era una empresa estatal.

---

<sup>♦</sup> Entrevista a Manrique Mejía

Creo que fue el 17 de octubre. Se nos acusó de atentado contra la seguridad interna del Estado. Hay que recordar el intento de golpe que se da el 3 de octubre”

“En septiembre del 88 asaltan el local sindical del IRHE por la lucha que libraban en contra de la privatización. El Instituto Nacional fue asaltado por miembros de la guardia nacional y varios estudiantes fueron detenidos y golpeados. Esto porque estaban luchando por la no privatización, por la derogatoria de los decretos de guerra que incluían el no pago de los décimos del tercer mes de las bonificaciones. Esto estaba suspendido porque el Gobierno decía que Estados Unidos le había retenido los fondos al Estado panameño, ellos no podían cumplir con esa serie de cosas.

También se dan los famosos pagos por bonos, que dividía el cheque en 3 ó 4 partes para así poder cambiarlos por partes. Entonces como la empresa de nosotros generaba dinero, exigimos que nos pagaran. A raíz de esto, nos refugiamos en la Universidad de Panamá, en la Facultad de Economía. Ahí hacemos una serie de movimientos en la calle hasta que se da la invasión”(Mejía, M).

### **La invasión a Panamá y el Gobierno de Guillermo Endara**

La invasión fue el 20 de diciembre de 1989. “Ahí se nos abre la oportunidad del reintegro con el presidente Endara, eso fue en enero de 1990, se reintegran los más de quinientos trabajadores que estábamos en la Universidad”(Mejía, M.).

“Entonces ahí se hace un acuerdo con el presidente Guillermo Endara, que consistía en que esos salarios caídos se efectuarían en dos pagos, uno que se da en junio del 90 y otro que se da en abril del 91 y se reintegraban todos los compañeros a sus posiciones; ese era el acuerdo”.

En el mes de junio del 90 se realizaron nuevamente las elecciones sindicales en el sindicato SITIRHE y la Junta Directiva del grupo de Manrique Mejía gana las elecciones. A través de una nómina única los trabajadores los volvieron a ratificar para continuar asumiendo la conducción del sindicato. La situación era difícil para el movimiento sindical ya que el famoso decreto 1 del gobierno de Endara había diezmado al Movimiento Obrero. “La gran mayoría de los dirigentes de las empresa estatales

como el INTEL, la autoridad portuaria, Cemento Bayano, habían sido destituido por el gobierno. Nosotros reunimos a todos estos compañeros y ahí nace la idea de la Coordinadora por el Derecho a la Vida que presentamos trece puntos al Ejecutivo. La primera marcha fue el 17 octubre de 1990, fue una marcha hasta la presidencia. Los trece puntos recogían la no privatización de las empresas estatales, la derogatoria de los decretos de guerra, entre otros. “En esa marcha movilizamos casi 65.000 personas. El régimen de Endara y su equipo de asesores nunca pensó que el movimiento popular, diezmado por todo lo que había pasado, pudiera recuperarse y hacer una marcha de esa magnitud. El movimiento emplazó al gobierno “le dimos 30 días a partir del 17 de octubre como establece la Constitución para que nos dieran respuesta sobre los trece puntos. En noviembre del 90, el ministro de la presidencia presenta la respuesta en la que se niega completamente a negociar los trece puntos que se habían solicitado. “Es por eso que se convocó a una reunión a todo el Movimiento Popular en la Universidad de Panamá y ahí se tomo la decisión de realizar una gran marcha. Pusimos más de cien mil personas en esa marcha. Esto último fue lo que asustó de sobre manera al Gobierno incipiente y débil de Endara. Ya que el tomar posesión después de una invasión al país, que había dejado una gran cantidad de muertos, dejaba debilitado al gobierno. Todos los gobiernos subsiguientes han mantenido ese silencio cómplice. Todas esas muertes y los abusos que se cometieron debilitaron rápidamente el gobierno del presidente Endara”(Mejía).

Con respecto a la coincidencia entre la marcha y la huída del coronel Eduardo Herrera fueron hechos que complicaron y limitaron las luchas del Movimiento Popular:

“Había una mente maquiavélica planeando y diciendo vamos a sacar al coronel Eduardo Herrera, porque para mí ese show de un día fue del coronel con los mismos militares. Entonces montan esa salida del coronel Eduardo Herrera y cuando los dirigentes ya estaban haciendo las entrevistas con los medios de comunicación se nos informa que había escapado, nosotros abandonamos el paro” (Mejía, M)

Inmediatamente después de la Marcha se suscitaron los despidos. “La Constitución también habla de todos los derechos que tienen los dirigentes sindicales, entonces nada de eso se hizo, solo nos dieron la carta de despido, nos llamaron donde el jefe inmediato, y tenían los formatos sin fecha, ahí se los ponían a mano, firmábamos y estábamos despedidos”(Mejía, M)

Antes de esta situación, los despedidos interpusieron demandas de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de justicia las cuales fueron rechazadas. “Hicimos todo los requisitos y agotamos todos los recursos de la vía interna y no fuimos escuchados. Por lo tanto, agotadas todas las instancias a nivel nacional acudimos a la vía internacional. Había que agotar todas las instancias posibles. Para 1993 la Corte Suprema de Panamá había dictaminado que los despidos eran legales”( Rolando Gómez).♦

Según Manrique Mejía lo primero que hicieron a nivel internacional fue organizarse para interponer la denuncia ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el año 91 ellos manejaban los fondos del sindicato de trabajadores del IRHE (SITIRHE). Hoy se llama SITIESPA. De los fondos del sindicato se tomaron \$5000 para que el Secretario General del Sindicato, Isaac Rodríguez, interpusiera la denuncia en la reunión de la OIT. Eso fue en el mes de junio de 1991. La denuncia fue interpuesta por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) que a nivel continental tiene a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) como contraparte y que a nivel nacional tiene a su vez como afiliada a la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP).

En efecto, Rolando Gómez expresa: “Los despidos de trabajadores fueron en el año de 1990 y en el año 91 se presentó la queja a la Organización Internacional del Trabajo ( OIT ). Y la respuesta de la OIT fue muy rápida de tal forma que para el año 1992 ya había dictaminado sobre el caso a favor de los trabajadores. El caso había sido presentado solamente por los trabajadores afiliados a SITIRHE y SITENTEL a través de CTRP y la CIOSL/ORIT. Es cierto que el falló de la OIT no tiene carácter coercitivo, sin embargo fue clave para que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tomara el caso”

“Es importante decir que con la Ley 25 se botaron más de 700 compañeros. Lastimosamente, no todos acudieron a nuestro llamado para interponer sus denuncias. Los compañeros del IRRE fuimos lo que nos organizamos para la demanda internacional, nos organizamos para buscar información de cómo funcionaba el proceso internacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, recolectamos la opinión de quien en ese tiempo era procurador de la nación, Rogelio Cruz, quien nos dice que

---

♦ Entrevista a Rolando Gómez

busquemos en la Fiscalía décimo tercera, que estaba investigando el caso, y nos dieran una certificación de que ninguno de nosotros tenía que ver con el famoso golpista Eduardo Herrera”(Mejía, M).

La situación fue muy difícil dado que habíamos sido ubicados en las famosas listas de personas peligrosas. “Sufrimos atropellos por parte del gobierno democrático, en la invasión se hizo un listado de los que habíamos sido despedidos por la Ley 25, y fue enviado tanto a las empresas estatales como a las privadas diciendo que habíamos atentado contra la seguridad del Estado, esto para que no se nos diera puesto de empleo. Vivíamos realmente de trabajos informales, hasta que hubo un cambio de Gobierno con Ernesto Balladares, varios de nosotros pudieron entrar al mercado de trabajo en ese Gobierno”(Mejía, M)

El Comité Directivo de las víctimas solicitaron apoyo al Comité Panameño de Derechos Humanos. “En ese tiempo todavía estaba la Democracia Cristiana en el gobierno de Endara y hubo bastantes evasivas, sin embargo nosotros continuamos insistiendo en que se nos apoyara. Finalmente, luego de que la Democracia Cristiana sale del gobierno de Endara es cuando nos atienden” (Mejía, M). De igual forma se expresa Rolando Gómez cuando dice:

“Se acudió al Comité Panameño de DDHH para la asesoría del caso. Este era dirigido por Roberto Troncoso y también trabajaba en esa institución la señora Minerva Gómez. Endara había expulsado a Ricardo Arias Calderon que representaba al sector Demócrata Cristiano. Eso favoreció que la Comisión tomará el caso, ya que entendemos que el Señor Troncoso era demócrata cristiano”

“Ahí se nos designa el Dr. Troncoso y por medio del Comité de Derechos Humanos armamos el expediente para mandar el caso a la Comisión Internacional de Derechos Humanos con sede en Washington”(Mejía, M).

Ahí se inició el largo camino en el Sistema interamericano de Derechos Humanos “La Comisión directiva de las víctimas era conocida como Comisionados de la Ley 25 de 1990. Ahí surge el

coordinador, que efectivamente recae en mi persona (Manrique Mejía) y además se justificaba ya que la institución donde más trabajadores habían despedido. Había un representante por cada institución. Como dirigentes sindicales estábamos seguros de que teníamos la razón, pero lo que no teníamos evaluado era tanto papeleo. Fue un proceso largo, prácticamente legal, y quizás engorroso, porque tampoco teníamos la preparación en ese momento” (Mejía, M).

## **2. Procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>♦</sup>**

En esta sección la lógica de narración de los hechos se exponen siguiendo los siguientes criterios: Admisibilidad, proceso, conclusiones y disposiciones de la Comisión Interamericana. El primer paso para acceder al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es que el caso sea admitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el proceso de la Comisión habría que decir que la función principal de la Comisión es la búsqueda de la llamada “solución amistosa”. La Comisión realiza todos los esfuerzos posibles para encontrar una solución amistosa entre las partes, a saber las víctimas y el Estado.

### **2.1 Admisibilidad y proceso**

Fue así como el 22 de febrero de 1994 la Comisión Interamericana recibió en su Secretaría una denuncia hecha por el Comité Panameño por los Derechos Humanos en favor de 270 empleados públicos destituidos como consecuencia de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990.

La Comisión comunicó el 6 de julio de 1994 la denuncia al Estado y le solicitó que presentara la información correspondiente en un plazo de 90 días. Luego le siguió un proceso de defensa del Estado.

El 7 de abril de 1995 la Comisión se puso a disposición de las partes para procurar una solución amistosa. A pesar de que tanto el Estado como los peticionarios le manifestaron a la Comisión el interés en llegar a una solución amistosa, después de casi tres años en los cuales se celebraron tres reuniones con el fin de intentar el arreglo, “la Comisión consideró agotada la vía de la conciliación y continuó con la tramitación contenciosa” del caso.

---

<sup>♦</sup> Caso Baena Ricardo, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22 de noviembre del 2002

## **2.2. Conclusiones y disposiciones del Informe 37/97**

El 16 de octubre de 1997, durante su 97o. Período de Sesiones, la Comisión aprobó el Informe No. 37/97, el cual fue transmitido al Estado el 17 del mismo mes y año. En dicho Informe, la Comisión concluyó:

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

Que respecto de las 270 personas en cuyo nombre se promueve el presente caso, el Estado de Panamá ha dejado de cumplir con sus obligaciones en relación con las siguientes normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 8, derecho a las garantías judiciales; artículo 9, principio de legalidad y de irretroactividad; artículo 10, derecho a indemnización; artículo 15, derecho a reunión; artículo 16, derecho a la libertad de asociación; artículo 24, derecho a la igualdad ante la ley; artículo 25, derecho a la protección judicial.

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

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

Asimismo, la Comisión dispuso:

Recomendar al Estado panameño que disponga la reincorporación de los trabajadores despedidos por la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990 identificados en el párrafo V° del presente informe, a sus puestos respectivos o a otros en las mismas condiciones en las que prestaban servicios al momento de ser

destituidos; que les reconozca los salarios caídos y los demás beneficios laborales a los que tienen derecho; y que se les pague una indemnización por los daños causados por el despido injustificado del que fueron objeto.

Recomendar al Estado adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y legislativos vigentes, las medidas que fueran necesarias para hacer efectivos a plenitud los derechos y garantías contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Recomendar al Estado modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto la referida ley 25.

Recomendar al Estado que la expresión “penar sin previo juicio” del artículo 33 de la Constitución Política de Panamá sea debidamente interpretada, para dar cumplimiento al compromiso asumido por la República de Panamá de adecuar las normas de su legislación interna a las de la Convención.

Recomendar que la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá, la cual permite la retroactividad de las leyes por razones de “orden público” o “interés social”, sea enmendada y/o interpretada, en conformidad con el artículo 9 de la Convención Americana, en el sentido de que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas según el derecho aplicable”.

La Comisión decide transmitir el presente informe al Estado, el que no estará autorizado para publicarlo, otorgándole el plazo de 2 meses para adoptar las recomendaciones precedentes. El término comenzará a contarse a partir del día en que el informe sea transmitido.

De igual forma la Comisión decidió comunicar al peticionario acerca de la adopción en el presente caso de un informe sobre la base del artículo 50.

El 10 de diciembre de 1997 el Estado rechazó el informe de la Comisión aduciendo “obstáculos, motivaciones y fundamentos jurídicos, de derecho interno, que le impedían ejecutar las recomendaciones emitidas por la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

El 14 de enero de 1998 la Comisión, mediante acta de conferencia telefónica, decidió presentar el caso ante la Corte. En ese sentido, habían sido cuatro años que el caso se maneja en la Comisión y de esos, tres años se había intentado encontrar una solución amistosa (ver cuadro No. 3).

### **2.3. Las acciones de presión frente a la Comisión Interamericana en Washington y surgen los primeros conflictos en el grupo de las víctimas**

Para Manrique Mejía fue muy importante la etapa de solución amistosa que se abrió en la Comisión en 1996 y que culminó en 1997. Esa etapa surge a raíz de que en 1996 se hizo la Asamblea General de la OEA en Panamá y con un grupo de trabajadores víctimas del 25 se fueron al Centro de Convenciones de Atlapa e hicieron un piqueteo y los atendió el secretario de la Comisión de ese entonces, y se comprometió a recibirlos en un hotel.

El piqueteo como mecanismo de presión lo hacían para denunciar lo que estaba haciendo el gobierno. “El Estado panameño no había hecho los nombramientos con base en los criterios estipulados por la Comisión, sino los estaba haciendo por criterios políticos. Usaron esos nombramientos como si fueran reintegros” (Mejía, M)

“Uno de los reclamos era que se nos pagaran los salarios caídos, se nos indemnizara y también se nos pagara por los daños morales. Una vez que se da la Asamblea General de la OEA en junio de 1996 nos reciben funcionarios de la Comisión y el compromiso es que si para octubre de 1996 el Estado panameño no había cumplido con los nombramientos y los reintegros de los trabajadores, ellos nos daban una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (Mejía, M)

Efectivamente llega octubre de 1996 y el Estado panameño no adelanta nada en el cumplimiento de su compromiso en los reintegros de los compañeros despedidos por la Ley 25 y se nos da audiencia para octubre del 1996. Vamos a la audiencia, se habló con las víctimas y planteamos que no tenemos inconveniente para empezar un proceso de solución amistosa, siempre y cuando fuera de manera seria y en un lapso corto. El Estado acepta entrar en la solución amistosa. (Mejía, M)

“El mes de noviembre nos llaman para la primera reunión en Washington y empezar dicha solución. En la primera reunión el director administrativo de recursos humanos en el IRRE, dice que va a recoger cuáles son nuestras inquietudes. Así que en esa primera reunión no hay un avance y se les vuelve a repetir todos los puntos. En diciembre la Comisión llama a las partes para ver si ya había respuesta. Para febrero del 97 es la tercera vez que la Comisión hace un llamado a la solución amistosa. En ese momento el Estado panameño lleva la propuesta de pagar un millón de dólares para los que aún no estuvieran trabajando. Es ahí donde definitivamente vimos que no había seriedad por parte del Gobierno; solicitamos el cierre de la solución amistosa, a pesar de que el presidente de la Comisión trató de que no la cerráramos. En octubre del 97 se da el informe al Estado panameño, en el cual la Corte le da una serie de puntos que tiene que cumplir para que se solucione nuestro caso...

El reglamento establece claramente que si el Estado no cumple con las recomendaciones de ese informe, a la Comisión le queda dos caminos: hace otro segundo informe y queda el caso en la práctica como una sanción moral o decide enviar el caso a la Corte.

Efectivamente, el Estado panameño en el plazo que le dan, que son 90 días, no cumple con ninguno de los puntos recomendados por el informe para solucionar el problema, por lo tanto la Corte decide en enero o febrero del 98 enviar el caso a la Corte y a partir de ahí un equipo de la Comisión se convierte en los representantes ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado panameño”  
(Mejía M )

En este contexto, un grupo de trabajadores bajo el liderazgo de Rolando Gómez deciden separarse y formar un nuevo grupo dado que no compartían el método y el rumbo que para ellos estaban llevando las negociaciones. Los 270 trabajadores hasta ese momento estaban siendo representados por Manrique Mejía y Minerva Gómez.

Para Rolando Gómez la causa principal del conflicto que provocó la primera división en el grupo de los 270 trabajadores fue provocado por las “refriegas políticas” del gobierno de Ernesto Pérez Balladares. Una primera acción del gobierno de Balladares fue empezar a reinstalar trabajadores de forma selectiva. En el sector de telecomunicaciones todos los trabajadores fueron reinstalados.

Sin embargo, la principal causa de división para Rolando Gómez fue el interés del gobierno de que el caso no fuese enviado a la Corte y la anuencia de los representantes de los trabajadores y de la misma Comisión para ello. Al respecto Rolando Gómez expresa:

“Fueron 4 años de negociación amistosa y nunca dieron resultado. El proceso estaba durando demasiado. Fue por eso que ellos se separaron del grupo. Se llegaba a negociar cosas a espaldas de las víctimas. Y como nadie se quejaba ellos continuaban negociando a espaldas de las víctimas. Nosotros queríamos que el caso fuese remitido a la corte. Sin embargo Minerva Gómez y Manrique Mejía por presiones del gobierno y de la Comisión no querían que el caso fuese enviado a la Corte. La estrategia de Minerva y Manrique era encontrar una solución amistosa, sin embargo en el fondo lo que se estaba era dilatando el caso. El gobierno en su estrategia para dilatar y retardar el caso, había creado una Comisión de alto nivel donde estarían participando Manrique y Minerva. El Ministro de Trabajo y Previsión Social pedía la instalación de una Comisión para dilatar el caso”

“En un programa televisivo la licenciada Osa le preguntó al presidente de la República de Panamá si él quería negociar. El dijo que no tenía nada que negociar. Fue por eso que el 27 de noviembre de 1997 viajamos con el compañero Luis Batista a Washington a buscar solidaridad y realizar acciones de presión frente a la Comisión Interamericana. Nos declaramos en huelga de hambre durante 8 días frente a la Organización de Estados Americanos (OEA). También hicimos piquetes frente a la OEA. Logramos aglutinar muchas organizaciones de la sociedad civil norteamericana, a saber inmigrantes de Nicaragua, religiosos y sindicatos.(Gómez, R). Fue muy importante el apoyo recibido por la Confederación Sindical de los Estados Unidos (AFL/CIO). Ellos fueron recibidos por Linda Chavez Tompson Vicepresidenta de la Organización y se designó una compañera sindicalista para que les acompañara en el proceso de reuniones y acciones de presión frente a la Comisión”.

A partir de estas acciones de presión la Comisión les llamó a una reunión y se comprometieron a enviar el caso a la Corte. En esa reunión con la Comisión Interamericana las víctimas fueron acompañadas por la AFL/CIO. Es por eso que Rolando Gómez de manera contundente afirma que fueron sus acciones las que presionaron a la Comisión para continuar con el caso contencioso en la Corte: “Nosotros consideramos que nuestras denuncias y acciones provocaron que la Comisión enviará el caso a la Corte”.(Gómez, R).

Para Manrique Mejía era cierto que la Comisión no quería que el caso fuese enviado a la Corte, sin embargo él como representante de los trabajadores presionó también para enviar el caso a dicha instancia.

En opinión de Rolando Gómez, “la señora Minerva Gómez ha manejado mal el caso dado que se han prestado a los juegos políticos del gobierno de Panamá, de la Comisión y de la misma Corte”. A partir de ese año el Comité Panameño de los Derechos Humanos retira del proceso a Minerva Gómez, sin embargo a sugerencia de CEJIL<sup>1</sup> de Costa Rica y de la Comisión se le deja como representante de los trabajadores. Para Rolando Gómez “Todavía ella es un problema”(junio del 2005).

Fue así como a dos meses de los acontecimientos de presión en Washington la Comisión envió el caso a la Corte. En efecto el 16 de enero de 1998 se recibió el caso en la Corte. Eran 4 años que el caso había durado en la Comisión. Al pasar el caso a la Corte se levantaba una esperanza en las víctimas ya que estaban totalmente informados del carácter contencioso de dicha instancia. Sin embargo, no sabían que todavía estaban a mitad de proceso para recibir alguna parte de las indemnizaciones y reparaciones por los daños sufridos durante ese largo proceso.

**Cuadro 4**  
**Proceso en la Comisión: duración 4 años**

<b>FECHA</b>	<b>ACCIONES / HECHOS</b>
18 enero, 1994	El comité panameño de los derechos humanos denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos el despido de trabajadores como consecuencia de la ley 25
22 febrero, 1994	La Comisión recibe la denuncia
5 de julio, 1994	La Comisión inicia trámite de denuncia y queda identificada con el número 11325
6 de julio, 1994	Se le informa al estado panameño y se le da un plazo de 90 días para que proporcione la información correspondiente
16 de enero de 1998	La Comisión presenta el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<sup>1</sup> CEJIL es el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional

### 3. EL PROCESO ANTE LA CORTE

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene dos funciones importantes, a saber una consultiva y otra contenciosa. Una explicación más detallada al respecto se desarrolla en el capítulo segundo de este trabajo. El caso Baena Ricardo se inscribe en el marco contencioso dado que la Corte tendrá la responsabilidad de determinar si el Estado Panameño ha violado los derechos humanos de los 270 trabajadores despedidos de acuerdo a los derechos establecidos en la Convención Americana

El 16 de enero de 1998 la Comisión presentó la demanda ante la Corte, en la cual invocó los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 2, 26 y siguientes del Reglamento de la Corte.

La Comisión sometió este caso para que la Corte decidiera si hubo violación de los siguientes artículos de la Convención:

8 (Garantías Judiciales);

9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad);

10 (Derecho a Indemnización);

15 (Derecho de Reunión);

16 (Libertad de Asociación); y

25 (Protección Judicial) en relación con el artículo 1.1; 2; y 33 y 50.2 (Deber del Estado de cumplir de buena fe las recomendaciones emitidas por la Comisión en sus Informes).

Asimismo, le solicitó a la Corte que declare que la Ley 25 y la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá son contrarias a la Convención, por permitir la retroactividad de las leyes y que, en consecuencia, deben ser modificadas o derogadas conforme al artículo 2 de dicha Convención. La Comisión también solicitó a la Corte que requiera al Estado que restablezca en el ejercicio de sus derechos a los 270 trabajadores y repare e indemnice a las víctimas o a sus familiares, por los hechos cometidos por sus agentes, conforme a lo establecido en el artículo 63.1 de la Convención. Finalmente, la Comisión solicitó que se condene al Estado al pago de las costas y gastos de este proceso.

### **3.1. La fase de excepciones preliminares**

Panamá es Estado Parte en la Convención Americana desde el 22 de junio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 9 de mayo de 1990. Por lo tanto, la Corte es competente, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, para conocer las excepciones preliminares interpuestas en el presente caso.

Después de haber solicitado dos prórrogas en el plazo para la presentación de las excepciones preliminares, el 17 de abril de 1998 el Estado interpuso las siguientes:

- Inadmisibilidad de la demanda por incumplimiento de lo establecido en el artículo 51 de la Convención, vía el cual la Comisión para enviar un caso contencioso a la Corte debe de adoptar una resolución al respecto;
- Inadmisibilidad de la demanda porque la materia objeto de la misma, es la reproducción de una petición ya examinada por la Organización Internacional del Trabajo ( en adelante “la OIT”);
- Inadmisibilidad de la demanda por violación de la regla de la confidencialidad por parte de la Comisión, al remitir copia del Informe No. 37/97 a los peticionarios;
- Caducidad de la demanda interpuesta ante la Corte;

#### **3.1.1. La excepción sobre el incumplimiento del Artículo 51 y caducidad de la demanda**

##### Los argumentos del Estado

En efecto, La primera excepción interpuesta por el Estado se refiere al supuesto incumplimiento de la Comisión a lo estipulado en la Convención y en el Reglamento de la Comisión, relativo a la decisión de enviar un caso a la Corte.

En resumen, el Estado argumentó en primer lugar que la Comisión no actuó de conformidad con las reglas que al efecto establecen los artículos 51 de la Convención; 46 incisos 2,3,4,5, y 6; 50.1; 47.2; y 73.1.b del Reglamento de la Comisión, en el procedimiento de remisión de un caso a la Corte, ya que no consta acuerdo resolutivo de la Comisión decidiendo dicha remisión;

En segundo lugar que existen dos diferentes informes que deben ser elaborados por la Comisión en aplicación de los artículos 50 y 51 de la Convención. En el presente caso, la Comisión solamente aprobó y emitió el informe a que se refiere el artículo 50. El informe al cual se refiere el artículo 51.1 de la Convención, según el Estado, tiene carácter definitivo y es el único instrumento por medio del cual se puede disponer el envío de un caso a la Corte. Además se acusa a la Comisión de proceder con una "... interpretación errónea y de mala fe de las normas procesales". Por último se le acusa que el procedimiento de enviar un caso contencioso a la corte vía "Acta de Conferencia Telefónica no cumple con las formalidades procedimentales y violenta las normas de la Convención y sus Reglamentos.

### **Los argumentos de la Comisión y la Corte**

Los argumentos de la Comisión sobre la primera excepción interpuesta por el Estado:

- Que el artículo 51 de la Convención establece dos alternativas: la introducción del caso a la Corte o la redacción del informe correspondiente. La adopción de una de estas dos vías excluye a la otra;
- Se reconoce que en el presente caso, no se adoptó el informe del artículo 51 de la Convención, pues esto no correspondía,
- Que la decisión de la Comisión tuvo que tomarse mientras ésta no se encontraba sesionando, pues de lo contrario se hubiese vencido el plazo de tres meses;

- Que tomó la decisión de enviar el caso a la Corte dentro del plazo de tres meses a partir de la remisión de su informe al Estado,
- Que procedió, tal como lo hace reiteradamente en casos similares, a celebrar una conferencia telefónica, participando en esta ocasión cinco de sus siete miembros;
- Que Panamá en ningún momento ha cuestionado la autenticidad del acta de la Comisión en la que consta su decisión de remitir el caso a la Corte. Únicamente ha cuestionado la forma en que se llevó a cabo la adopción de la decisión;
- Que utilizó los procedimientos establecidos en las disposiciones convencionales y reglamentarias, utilizando para ello sus modalidades internas de trabajo y las facilidades que brinda la moderna tecnología de las telecomunicaciones (*cfr. Caso Paniagua Morales, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C No. 23, párr. 35);
- Que los Comisionados no residen en la sede de la Comisión y por no ser ésta un órgano permanente, la realización de una sesión extraordinaria resulta difícil e innecesaria, sobre todo si se tiene en cuenta la posibilidad de vencimiento del plazo para presentar la demanda;
- Que adaptó e interpretó sus disposiciones reglamentarias de acuerdo con las necesidades que le imponen los plazos establecidos en la Convención y la circunstancia de no ser un órgano permanente;
- Que ni la Convención ni el Reglamento de la Comisión o de la Corte exigen que la Comisión adopte una decisión de remisión del caso a la Corte mediante un informe especial adoptado con la presencia física de todos los Comisionados, sino que la expresión de voluntad de remitir un caso a la Corte es la interposición de la demanda;
- Que cumplió con las formalidades establecidas en el Reglamento de la Comisión: que el Presidente someta el tema a consideración de la Comisión, que en las deliberaciones participen la mayoría de los miembros de la misma, que las decisiones se adopten por mayoría de los participantes y que la Secretaría levante un acta;

- Que no podía decidir la remisión del caso a la Corte en su 97o. Período de Sesiones cuando adoptó el informe del artículo 50 de la Convención, porque hubiera prejuzgado sobre el cumplimiento o incumplimiento de Panamá a sus recomendaciones;
- Que el Estado sabía que al no cumplir con las recomendaciones de la Comisión para efectuar reparaciones e indemnizaciones dentro del plazo de tres meses, se exponía a que la Comisión remitiera el caso a la Corte o elaborara un informe de conformidad con el artículo 51 de la Convención;
- Que el criterio de la Corte en materia de supuestos vicios formales es que, en relación con la protección internacional de los derechos humanos, las formalidades ante los organismos internacionales no están llamadas a jugar el mismo papel que ante los tribunales locales;
- Que de conformidad con la teoría de los poderes implícitos, los propios órganos de control pueden utilizar aquellas facultades que si bien no se señalan en forma expresa en los textos fundamentales, son inherentes al órgano en consideración a sus fines; y
- Que consideraciones de tipo formal no pueden ir en detrimento de la realización de la justicia.

### **3.1.2. La segunda excepción sobre litispendencia**

La segunda excepción interpuesta por el Estado se refiere a la supuesta duplicidad de procedimientos internacionales. Al respecto, el Estado alegó:

#### **Argumentos del Estado**

En primer lugar el Estado argumentó sobre los siguientes hechos:

- Que los Sindicatos de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (en adelante “SITIRHE”) y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (en adelante “SITINTEL”) denunciaron al Estado ante la OIT por emitir la Ley No. 25 de 1990 y por el supuesto despido indiscriminado y masivo de trabajadores del sector público que participaron en un paro laboral el día 5 de diciembre de 1990;

- Que la OIT encontró culpable a Panamá por la violación de una serie de normas internacionales del trabajo y que emitió una resolución recomendando una serie de medidas que debían ser cumplidas.
- Que luego los peticionarios presentaron idénticos reclamos ante la Comisión el 18 de enero de 1994; y
- Que la Comisión no declaró inadmisibile el caso 11.325 a sabiendas de que la OIT había emitido una resolución en 1995 condenando a Panamá por el despido masivo de trabajadores y que posteriormente omitió de “mala fe” informar en su escrito de demanda ante la Corte, la existencia de este procedimiento de arreglo internacional.

En segundo lugar el Estado expone sus fundamentos de derecho. El Estado argumenta que la Comisión no debió aceptar la denuncia debido a que conocía la duplicidad de procedimientos y que con ello se han violado los artículos 46.1.c, 47.d y 62.3 de la Convención; y el artículo 39, incisos 1.a y 1.b del Reglamento de la Comisión,

Se señala que la Comisión Europea de Derechos Humanos, al analizar casos presentados al amparo del artículo 27.1.b de la Convención Europea de Derechos Humanos, que en sustancia y redacción es similar al artículo 46.1 de la Convención Americana, ha sido constante en rechazar la admisión de un caso cuando ha sido previamente sometido a la OIT;

### **Argumentos de la Comisión**

Por su parte, la Comisión argumentó:

- Que los artículos 47.d de la Convención y 39.1.b del Reglamento de la Comisión se refieren al tema de la litispendencia al utilizar el término “sustancialmente la reproducción”;
- Que la jurisprudencia internacional ha establecido que hay tres elementos para determinar si una petición es sustancialmente la misma que una previamente decidida, a saber: la víctima debe ser la misma, la petición debe basarse sobre los mismos hechos y la base legal debe ser la misma;

-Que ninguno de estos tres elementos se encuentran presentes en el caso que está bajo el conocimiento de la Corte, porque existen las siguientes diferencias entre ambos procesos:

- El objeto de la demanda ante la Corte hace referencia a 270 víctimas específicas, mientras que en el procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical en ningún momento se hace mención del nombre de ninguna de las víctimas que constituyen el objeto de la presente demanda; por lo tanto, ninguna de ellas ha obtenido una respuesta particularizada, que le diera una satisfacción personal por parte del Comité de Libertad Sindical;

- El caso ante la Corte se refiere también al debido proceso, lo cual no constituyó objeto de pronunciamiento ni de estudio por parte del Comité de Libertad Sindical, pues muchas de las decisiones cuestionadas se emitieron con posterioridad al pronunciamiento de la OIT. Ante el Comité, las denuncias se referían a violaciones a la libertad sindical, y ante la Corte, la demanda se refiere a violaciones de la Convención; y los derechos invocados ante el Comité (relacionados con la libertad sindical, especialmente por la violación a los Convenios 87 y 98 de la OIT) no coinciden con aquellos que se invocaron ante la Corte (relacionados con las garantías judiciales, el debido proceso, la presunción de inocencia, el principio de legalidad y de irretroactividad, el derecho a la indemnización, el derecho de reunión, la libertad de asociación, el derecho a la protección judicial, el deber de cumplir de buena fe las recomendaciones de la Comisión y las disposiciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención) y no constituyeron ni el objeto de la petición ante la Comisión ni el de la demanda ante la Corte;

- Que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que si no se individualiza a una víctima, particularmente en la petición original, no puede considerarse que exista duplicidad si su nombre aparece de manera determinada y especial en una segunda petición;

- Que el Estado renunció tácitamente a interponer la excepción de duplicidad, pues no la alegó ante la Comisión, con lo cual precluyó su derecho. Según la Comisión, la posición del Estado de que la Comisión debió rechazar la denuncia por conocer supuestamente la causal de duplicidad, a pesar de que Panamá no se opuso ante ella, es totalmente inaceptable pues es contraria a los principios procesales que emanan de la Convención y de la jurisprudencia del Tribunal;

- Que la inadmisibilidad del caso no era manifiesta ni evidente y que el Estado tenía, tanto el derecho como la carga procesal, de oponer la excepción de duplicidad de procedimientos y probar su procedencia;
- Que la falta de alegación en tiempo por parte de Panamá impidió a la Comisión y a las víctimas ejercer su derecho de defensa respecto de ésta;
- Que en virtud de los principios de buena fe e igualdad procesal, el Estado no puede introducir tardía y extemporáneamente una cuestión de admisibilidad no alegada ante la Comisión; e
- Que el Estado tuvo amplias oportunidades para responder e interponer la excepción de duplicidad, pero en ninguna de sus comparecencias la invocó, por lo que en razón de los principios de buena fe y de igualdad procesal, se presume su renuncia tácita y es extemporánea su interposición en esta etapa procesal ante la Corte.

### **Declaración del testigo**

**Testimonio del señor Antonio Ducreux Sánchez** (*Viceministro del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de la República de Panamá, Embajador de Panamá ante la OIT, Miembro del Comité de Libertad Sindical, Presidente de la Comisión de Finanzas y Presupuesto de la OIT y Presidente del Comité de Quejas sobre Latinoamérica en los casos que no tienen cabida en el Comité de Libertad Sindical*).

Como Embajador de Panamá ante el Consejo de Administración de la OIT le correspondía verificar las quejas que se presentaban contra Panamá, siendo una de ellas la establecida en 1991 por algunos empleados despedidos del SITIRHE y SITINTEL.

En relación con el trámite que se dio a la queja ante la OIT, el Comité de Libertad Sindical examinó la documentación presentada por los querellantes y por el Estado y recomendó a Panamá, a finales de 1992, que adoptara las medidas necesarias para que se restituyera a los empleados de las dos instituciones del Estado que habían sido despedidos con base en la Ley 25 de 1990; que enmendara las leyes que violan algunos preceptos de los Convenios 87 y 98; que no tomara acciones contrarias al debido proceso; que no se limitara la libertad de asociación a ningún sindicato y, que le restituyera a los trabajadores el derecho a la organización sindical, la inviolabilidad de locales sindicales y la gestión de cuotas sindicales. A pesar de que un fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá declaró que no eran ilegales los despidos con base en la Ley 25, el gobierno que asumió el mando en 1994 acató la recomendación de la OIT y restituyó a la mayoría de los trabajadores, pero no en su totalidad. Panamá no ha sido objeto de sanciones internacionales por haber cumplido parcialmente. El Comité de Libertad Sindical se concretó a solicitarle al Estado que “a medida de sus necesidades restituyera a los trabajadores”. Panamá ha cumplido las recomendaciones de la OIT de acuerdo con su capacidad económica. El hecho de que un Estado comience a cumplir las recomendaciones paraliza la oportunidad de declarar que ha incumplido.

Cuando la OIT emitió el informe que incluía sus recomendaciones al Estado, éste estaba obligado a mantener informada a la OIT sobre los avances de las recomendaciones, obligación que Panamá ha venido realizando desde 1992.

La OIT es la única instancia internacional con capacidad para absorber reclamaciones laborales. Las quejas tienen que ser presentadas a través de un organismo gremial internacional ya que no pueden ser presentadas directamente por los sindicatos y son canalizadas por medio de la Dirección de Normas de la OIT. Posteriormente, de acuerdo con la magnitud de las quejas, estas se trasladan al Comité de Libertad Sindical, a la Comisión de Expertos o al Comité Tripartito de Quejas. Los sindicatos SITIRHE y SITINTEL fueron los que presentaron la queja ante el Comité de Libertad Sindical, a través de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL-ORIT). El número de trabajadores no fue definido ante la OIT, ya que en los diversos informes que se manejaron variaba el número de personas afectadas, las cuales no fueron individualizadas en las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical. La queja sólo se refirió a los trabajadores del SITIRHE y del SITINTEL, sindicatos que la presentaron, y no mencionó al resto de trabajadores de otros sindicatos que se vieron afectados por la Ley 25, alegando la violación de los Convenios 87 y 98 de la OIT, los cuales hacen referencia a la libertad sindical.

La queja ante el Comité de Libertad Sindical se limita a los hechos ocurridos en diciembre de 1990. La OIT conoce lo estrictamente laboral, razón por la cual el debido proceso legal no fue tratado en la OIT, por no ser de su competencia.

Sin embargo, es incorrecto el punto planteado referente a que los tribunales laborales de Panamá se negaron a aceptar las demandas de los trabajadores sin ningún tipo de justificación legal, puesto que había procesos ante esa instancia interpuestos por los trabajadores que se consideraron injustamente despedidos.

La declaración del testigo señor Antonio Ducreux Sánchez no fue objetada, en consecuencia, la Corte tiene por probados los hechos por él declarados.

### **Argumentos de la Corte**

La corte expresa que en efecto el artículo 47 de la Convención Americana señala que:

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

“sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional”

La frase “sustancialmente la reproducción” significa que debe existir identidad entre los casos. Para que exista dicha identidad se requiere la presencia de tres elementos, a saber: que las partes sean las mismas, que el objeto sea el mismo y que la base legal sea idéntica. En el presente caso no hay duplicidad de procedimientos.

En relación con el sujeto, la Corte ha señalado que “el concepto de ‘personas’ tiene que ver con los sujetos activos y pasivos de la violación, y principalmente con estos últimos, es decir, las víctimas”. (*Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C No. 50, párr. 43) En el presente caso, únicamente la parte demandada ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y la Corte es la misma, el Estado panameño. La parte demandante (peticionarios) no es idéntica puesto que ante el Comité de Libertad Sindical lo fue SITIRHE y SITINTEL a través de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL-ORIT) y ante la Comisión Interamericana lo fue el Comité Panameño de los Derechos Humanos. Tampoco hay identidad en cuanto a las víctimas, ya que el Comité de Libertad Sindical hace referencia a la generalidad de trabajadores y dirigentes sindicales de SITIRHE y SITINTEL que fueron despedidos, sin individualizar los mismos en forma concreta. Por el contrario, en la demanda ante la Corte, la Comisión individualiza a 270 presuntas víctimas. Además, las presuntas víctimas del caso ante el sistema interamericano son trabajadores de todas las empresas estatales panameñas que se vieron afectados por la aplicación de la Ley 25, y no sólo del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos y Electrificación y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, como sucedió ante la OIT).

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

En cuanto al fundamento legal, tampoco hay identidad, ya que, en la demanda ante la Corte, se alegan violaciones a los siguientes artículos de la Convención Americana: 8 (Garantías Judiciales); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 10 (Derecho a Indemnización); 15 (Derecho de Reunión); 16 (Libertad de Asociación) y 25 (Protección Judicial), en relación con el artículo 1.1; 2; 33 y 50.2. La denuncia presentada ante el Comité de Libertad Sindical se basó en las violaciones a los Convenios 87 (Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación) y 98 (Convenio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva) de la OIT. Por ello que el objeto tampoco es el

mismo, mucho menos cuando ante la OIT se conoció únicamente lo relativo al derecho a la libertad sindical y sobre el derecho laboral en general y, ante la Corte, se planteó la violación de una serie de derechos no comprendidos en la denuncia interpuesta ante el Comité de Libertad Sindical, tal como lo es, entre otros, el derecho al debido proceso legal.

Además, la naturaleza de las recomendaciones emitidas por dicho Comité es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la OIT con el efecto jurídico propio de una recomendación a los Estados. En el segundo caso se trata de una sentencia que, en los términos de la Convención, es definitiva e inapelable (artículo 67), y de obligatorio cumplimiento (artículo 68.1).

En razón de las consideraciones anteriores, no existe duplicidad de procedimientos en el presente caso. Por lo tanto, la Corte desestimó la segunda excepción preliminar.

### **3.1.3. La tercera excepción sobre violación de confidencialidad**

Otra excepción interpuesta por el Estado se refiere a la violación de la regla de la confidencialidad por parte de la Comisión, al transmitirle copia del informe a que hace referencia el artículo 50 de la Convención a los peticionarios.

#### **Argumentos del Estado**

- ◆ Que el 16 de octubre de 1997 la Comisión aprobó el Informe No. 37/97 y lo remitió con carácter eminentemente confidencial a Panamá el día 17 de los mismos mes y año;
- ◆ Que la confidencialidad del informe está establecida en el artículo 50.2 de la Convención, así como en las normas de procedimiento de la Corte;
- ◆ Que a pesar de la regla de la confidencialidad, la Comisión facilitó a los miembros del SITIRHE una copia de la demanda planteada ante la Corte contra Panamá;
- ◆ Que, según el artículo 50.2 de la Convención, la violación del principio de confidencialidad por la Comisión, es contraria a los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención y al derecho internacional general. Además, señaló que si la Corte no rechaza la demanda, “estaríamos en presencia de una doble

sanción contra Panamá, prohibida no solo en el marco del sistema interamericano, sino también por el derecho internacional general”; y

- ◆ Que la violación al principio de confidencialidad ha provocado una “nulidad absoluta” de lo actuado por la Comisión ante la Corte.

### Argumentos de la Comisión y la Corte

- ◆ Que el Estado está confundiendo nuevamente el informe del artículo 50 de la Convención con la demanda ante la Corte;
- ◆ Que en ningún momento transmitió a los peticionarios copia del Informe No. 37/97 correspondiente al artículo 50 de la Convención y que sí les transmitió, de acuerdo con el objeto y fin de la Convención y sus disposiciones reglamentarias, una copia de la demanda interpuesta ante la Corte y les solicitó sus comentarios a la misma;
- ◆ Que en ningún punto de la Convención o de los Reglamentos de la Corte o de la Comisión se señala que la demanda sea confidencial o que no puede ser transmitida a los peticionarios para su conocimiento y que no existe norma alguna sobre la confidencialidad del procedimiento ante la Comisión o la Corte y solamente de manera expresa se señala que el informe del artículo 50 de la Convención se transmite al Estado, el cual no está autorizado para publicarlo;
- ◆ Que los artículos 35 del Reglamento de la Corte y 75 del Reglamento de la Comisión contemplan la notificación de la demanda a los peticionarios;
- ◆ Que el Estado interpretó erróneamente lo referente a la aplicación de los artículos 62 y 63 de la Convención, pues éstos no se refieren al derecho de defensa, sino a los derechos de la persona humana. Asimismo, señaló que el Estado no ha demostrado cómo la notificación de la demanda a los peticionarios (no la del Informe No. 37/97 que equivocadamente señala) afectó sus derechos procesales, presupuesto esencial para que proceda una excepción preliminar; y
- ◆ Que la demanda debe notificarse a los peticionarios por varias razones, entre ellas, asegurar la garantía individual de defensa del peticionario.

La Corte en su argumentación al respecto vuelve a concluir en los mismos que había señalado la Comisión y por lo tanto de nuevo desestima la excepción interpuesta por el Estado de Panamá-

### **3.1.4. La cuarta excepción sobre la Caducidad de la demanda**

#### **Argumentos del Estado**

En resumen el Estado de Panamá considera que la Comisión nunca aprobó el informe de remisión enviado a la Corte dado que la forma de vía telefónica no es válida con la Convención y que por lo tanto el tiempo de tres meses caducó a partir del 16 de enero de 1998.

#### **Argumentos de la Comisión y la Corte**

Entre otros argumentos la Comisión señala que la Convención no requiere que se prepare un informe de remisión del caso a la Corte sino que por el contrario exige tan sólo que se presente la demanda, la cual fue presentada dentro del plazo de tres meses calendario contados a partir de la fecha de remisión del Informe No. 37/97 al Estado; y que al no darse los presupuestos de hecho que fundamentarían la caducidad del derecho de la Comisión a interponer la demanda, la Corte debe rechazar la excepción interpuesta.

Al respecto se señala 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 aquel 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 (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).

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

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

En resumen la Corte desestimó como improcedente la cuarta excepción preliminar. La fase de excepciones preliminares concluyó con la sentencia de la Corte el 18 de noviembre de 1999. En dicha sentencia el Tribunal desestimó las excepciones preliminares interpuestas por el Estado de Panamá.

### **3.2. La fase de Fondo: Las violaciones y sanciones dictaminadas por la Corte**

Después del proceso de las excepciones preliminares la Corte continuó con la llamada fase de fondo que consiste fundamentalmente en el proceso que se presenta a continuación.

El 7 de diciembre de 1999 la Corte convocó a las partes (Estado – Comisión/víctimas) a las audiencias públicas sobre el Fondo. El 27 de enero del 2000 se iniciaron las audiencias públicas sobre el Fondo. Y

el 2 de febrero del 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros(270 trabajadores) dictó sentencia por unanimidad<sup>2</sup>.

En adelante se expone la resolución de la Corte que contiene diez puntos pero que para nuestros efectos la hemos dividido en dos partes, a saber las violaciones y las sanciones.

En primer lugar se exponen las cinco declaraciones de la Corte sobre las violaciones en que incurrió el Estado de Panamá y se agregan los respectivos artículos de la Convención Americana. Habría que agregar que en dicha resolución solamente se absolvió al Estado en un punto, a saber que no había violado el derecho de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana.

### **Las violaciones**

**En primer lugar** la Corte declaró que el Estado violó los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana

El artículo 9 ( Principio de Legalidad y de Retroactividad) expresa:

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

**En segundo lugar**, declaró 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

El artículo 8 sobre Garantías judiciales señala:

8.1. 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.

8.2. 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:

---

<sup>2</sup> Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2 de febrero del 2001. Pag. Web. Corteidh.or.cr / Serie C, N. 72

- a) derecho del inculgado 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 inculgado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculgado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculgado 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 inculgado 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.

El artículo 25 sobre Protección Judicial establece:

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

**En tercer lugar,** la Corte declaró que el Estado violó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

#### Artículo 16. Libertad de Asociación

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

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

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.

**En cuarto lugar**, declaró 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

#### Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

#### **Las sanciones**

En este contexto la Corte le expone las siguientes sanciones al Estado de Panamá

**Primera sanción:** Decidió que el Estado debe pagar a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la [...] 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 [...] Sentencia.

**Segunda sanción:** Decidió que el Estado debe reintegrar en sus cargos a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la [...] 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 [...] Sentencia.

Decidió, por equidad, que el Estado debe pagar a cada uno de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la [...] 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 [...] Sentencia.

**Tercera sanción:** Decidió, 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.

**Cuarta sanción:** Decidió que supervisará el cumplimiento de la Sentencia y sólo después dará por concluido el caso.

### **3.3. Las acciones de presión frente a la Corte en Costa Rica**

La primer victoria de los 270 trabajadores frente al Estado de Panamá se había logrado en el dictamen favorable de la Comisión de enviar el caso a la Corte. La corte había recibido el caso en enero de 1998.

En ese contexto el grupo de las víctimas ya estaba dividido. Para Manrique Mejía “inicialmente no hubo ningún tipo de dificultad. El proceso inicial fue todo el trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las dificultades empezaron en el momento en que es admitida en la Corte Interamericana la demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado panameño”

“Desde el 94 hasta el 98 no hubo ninguna dificultad. A partir del 98 hay una serie de dificultades. Hay un grupo de 20 personas, liderado por el compañero Gómez, que le quitan el poder a CEJIL y determinan que el padre Conrado, quien dirige CODEHUPA, un comité de derechos humanos, también una ONG de derechos humanos, sea quien los represente ante la Corte Interamericana de Derechos

Humanos. A partir de ahí hay una diferencia en la metodología de lucha. Nosotros optamos por seguir la parte técnica presentada por los compañeros de CEJIL. Ese grupo hace una serie de acusaciones contra el compañero Turinski, que era el director de CEJIL en Washington. Acusándole de cosas que en ningún momento fueron ciertas. Dijeron que él estaba negociando con el gobierno panameño para suavizar las sanciones a Panamá y que las víctimas iban a ser perjudicadas.

“La crítica del compañero Gómez era porque estábamos peleando un liderazgo. Al final se presentaron dos grupos ante la Corte. Esto es posible porque todos somos víctimas. Es importante dejar claro que en ningún momento dejamos de cubrir a los 270. Ellos sí hablaban por el grupo de los 30. Cuando nos presentamos en la Corte fuimos con un grupo de 30 personas y ellos con un grupo de 15 y no hubo ningún incidente. Al final el grupo de Gómez también se divide y son tres grupos los que se presentan ante la Corte.

“Durante todo este proceso tratamos de que eso se mantuviera lo menos visible para el gobierno y la mejor prueba fue que el fallo, independientemente de todas estas dificultades, fue de forma unánime. En un momento dado tuvimos situaciones difíciles al punto de que todo el equipo se pudiera retirar del proceso” (M. Mejía).

Después se hace una reunión general en el Panamá Hillton, presidida por el señor Elio Vicudo y ahí todos los grupos plantean que se vuelva a poner en decisión de las víctimas, elegir su representante y me escogen a mí. Es una asamblea general abierta. Todos los grupos participaron. La comisión no dejó entrar a la reunión a los compañeros de la junta directiva de Arosemena, porque ellos no eran víctimas. Entonces se ratifica a mi persona como el representante de la mayoría de los trabajadores.

En este contexto de conflictos de liderazgo entre las víctimas se realiza a principios del año 99 la fase de excepciones preliminares y el Estado vuelve a perder la partida al no ganar ninguna de las cuatro excepciones presentadas.

El segundo escenario donde el Estado intentaría revertir la situación era en la fase de excepciones. En efecto, el 27 de enero de 1999 la Corte había iniciado dicha fase que se realizó en la sede de la Corte

Suprema de la Republica de Costa Rica y al final de ese año(Noviembre) la Corte había desestimado dichas excepciones. El Estado de Panamá sufría de esta forma su segunda derrota.

Las ultimas cartas el Estado se las jugaría en la llamada fase de Fondo ya que el veredicto de esta etapa es la sanción final que dictaminaría la Corte. Luego lo que sigue es la supervisión de la Corte con respecto al cumplimiento de la sentencia por parte del Estado.

En ese sentido el año 2000 era un año decisivo dado que en él se realizaba la fase de fondo. La audiencia había iniciado a principios del año 2000(26 de Enero). La tensión por parte de las víctimas era enorme. Se aproximaba el momento esperado. La presión del Estado según Rolando Gómez era enorme para evitar una sanción de la Corte. La Resolución final de la Corte se esperaba para el mes de noviembre de ese mismo año.

La cuestión se complicaba para las víctimas cuando fueron informados que la Corte había decidido no abordar el Caso Baena Ricardo dado que la OEA les había recortado el presupuesto y por lo tanto no se disponía de los recursos económicos suficientes para costear el costo de las sesiones respectivas.

Fue en ese contexto, que el grupo de Rolando Gómez convencido de que el caso no solamente se ganaba en los tribunales, se decidieron una vez más ir a las calles para “apelar a la sensibilidad de los jueces de la Corte y posibilitar que el caso Baena Ricardo fuese abordado en los tiempos estipulados y contar con una resolución a fines del año 2000”.

En ese sentido varios de ellos se trasladaron a Costa Rica y realizaron una vigilia y huelga de hambre frente a la Corte Interamericana durante 23 días. Primero se inició con la vigilia y luego se tomó la decisión de realizar una huelga de hambre. Estas acciones se realizaron entre los meses de julio y agosto. La huelga de hambre para ese momento llevaba una duración de 7 días.

Opina Rolando Gómez que fueron momentos muy difíciles. “Todos los jueces de la Corte Interamericana pedieron nuestra remoción. Ellos se acogieron al llamado “Pacto de Sede” y solicitaban nuestra remoción porque consideraban que nuestra presencia atentaba contra la integridad de la Corte y la vida de los jueces”. Para ese momento solamente quedaban cuatro personas Rolando Gómez, Javier Muñoz, Eric Gonzales, Roberto ya que los otros compañeros habían tenido que regresar a

Panamá. “ Nos dimos cuenta que no era cierto que no había recursos económicos de la Corte, sino que los habían invertido en hacer una biblioteca y en realizar eventos suntuosos como cenas y almuerzos con personalidades internacionales mientras nosotros estábamos en huelga de hambre”.

“Y nos removieron, nos secuestraron, la policía de Costa Rica nos tomó por la fuerza , votaron los toldos y nos montaron en un pick-up, nos llevaron a un hangar en las instalaciones de migración cerca del aeropuerto y nos apagaron las luces...el día de la remoción fue el 23 de julio por la tarde...nadie sabía donde estábamos...un compañero de los cuatro se había escapado a buscar solidaridad a la Universidad... nos liberaron como a las 11:30 de la noche en el centro de San José...El abogado costarricense Miguel Hernández presentó un Habeas c. A nuestro favor y en contra de la dirección de Migración y Extranjería” (Gómez, R.)

”. Sin embargo, la Sala IV de Costa Rica falló a favor nuestro, señalando que nosotros teníamos derecho a exigir que la administración de la justicia fuese rápida y no tardía”( Voto de la Sala IV No. 7498 – 00 emitido el 28 de agosto del 2000. “Hubo disculpas por parte del gobierno de Costa Rica”. (Gómez, R)

Fue así como a inicios del 2001 (febrero 12) la Corte dictó sentencia por unanimidad y le impuso una serie de sanciones al Estado que debía cumplir a favor de las 270 víctimas en el plazo de un año.

### **Cuadro N. 5**

#### **El proceso en la Corte: duración 3 años**

Fecha	Acciones o hechos
Enero 16, 1998	La Comisión presenta demanda ante la Corte
Enero 28, 1998	Se le notifica al Estado que la demanda ha sido aceptada en la Corte
Abril 17, 1998	El Estado de Panamá presenta cuatro excepciones preliminares
Enero 27, 1999	Audiencia pública sobre excepciones preliminares

Noviembre 18, 1999	La Corte dicta sentencia sobre las excepciones preliminares
Diciembre 7, 1999	Se convoca a audiencia pública sobre el fondo
Enero 27, 2000	Audiencia pública sobre el Fondo
Febrero 12, 2001	La Corte dicta sentencia por unanimidad

### **Cuadro No. 6**

#### **Fases y duración de todo el proceso**

Fases	Duración promedio	Fechas
Proceso a nivel interno o nacional	3 años	Diciembre/1990 – Enero/1994
Proceso en La Comisión	4 años	Enero 94 – enero 98
Proceso en La Corte	3 años	Enero/1998 – Febrero/2001
Fase de cumplimiento	4 años	Febrero/2001 – Junio/2005
Duración total del proceso	14 años	Diciembre 90 - Junio 2005
Duración en el Sistema Interamericano( Comisión y Corte)	11 años	Enero 94 – Junio 2005

## **4. Fase de reparaciones y cumplimiento**

### **4.1. Las obligaciones del Estado**

La corte había señalado en las sanciones que supervisaría el cumplimiento de la sentencia y sólo después de ello daría por concluida la sentencia. Los compromisos del Estado eran en primer lugar pagar los salarios caídos y los derechos laborales de las víctimas en un plazo de doce meses. En segundo lugar el Estado deberá reintegrar o indemnizar a las víctimas en un plazo también de doce meses. En tercer lugar el Estado deberá pagar a las víctimas 3.000.00 tres mil dólares por concepto de daños moral, en un plazo de noventa días. Por último el Estado deberá pagar 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.

#### **4.2. El Informe del Estado sobre cumplimiento de la sentencia**

El 21 de julio del 2002 en una Resolución sobre Cumplimiento de Sentencia la Corte solicitó al Estado presentar un “informe detallado a la Corte” a más tardar el 15 de agosto de 2002. Las víctimas o sus representantes legales y la Comisión tenían 7 semanas de plazo para realizar observaciones a dicha informe.

El informe del Estado debía referirse a

##### **Sobre los salarios caídos**

- ✓ El pago a los 270 trabajadores o sus derechohabientes, de los salarios caídos y demás derechos laborales
- ✓ El trámite nacional seguido para fijar los montos indemnizatorios respectivos, incluyendo los criterios o parámetros utilizados para su determinación, la información obtenida y la legislación aplicada

##### **Reintegro o indemnización**

- ✓ El reintegro en sus cargos de los 270 trabajadores. De ser el caso, debe indicarse a la Corte si se les han brindado alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. Si esto tampoco ha sido posible, que informe si ha procedido al pago de la indemnización correspondiente a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno.
- ✓ El pago a los derechohabientes de las víctimas fallecidas de las retribuciones por concepto de pensión o retiro que les corresponda. Y por último informar sobre el pago de las costas y gastos

## **El informe del Estado**

El Estado presentó su informe el 16 de agosto de 2002. En adelante se exponen algunos puntos que se consideran relevantes del mismo:

- 1) Se expresa que el Ministerio de Economía y Finanzas es la entidad encargada de implementar el pago de las obligaciones pecuniarias y la Controlaría General de la República de realizar una auditoria (Decreto de Gabinete N° 8 de 16 de abril de 2002)
- 2) Las reparaciones dispuestas en el punto resolutivo sexto “tienen naturaleza de normas de Derecho Internacional y no son, por tanto, indemnizaciones laborales”;
- 3) Los criterios utilizados para la determinación de los montos indemnizatorios “están basados en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá
- 4) El período de los salarios caídos “se calculó desde la fecha de la destitución hasta la fecha en que la persona fue reintegrada a la institución respectiva o entró a trabajar en otra institución pública o en la empresa privada”;
- 5) Para calcular los montos correspondientes a salarios caídos “se tomó en cuenta el último salario devengado o el promedio de los últimos seis (6) meses laborados”;
- 6) El Ministerio de Economía y Finanzas “convocó a los ex-trabajadores beneficiados con la Sentencia para informarles del procedimiento de entrega de los cheques de pago girados a su favor por el Estado”;
- 7) La Controlaría General de la República dispuso que cuando se realizara la entrega del cheque a las víctimas se les requiriera “la firma de un documento denominado finiquito, con el cual se reconoce que la Sentencia de la Corte ha adquirido fuerza de cosa juzgada”; y
- 8) Hasta la fecha del informe fueron entregados un total de 148 cheques.
- 9) En relación con el pago de las indemnizaciones por concepto de daño moral (punto resolutivo octavo) indicó que solamente quedan por retirar cinco cheques por la cantidad de \$3.000,00 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) cada uno, los cuales corresponden a víctimas

fallecidas, y serán entregados cuando los tribunales declaren a los herederos en los respectivos procesos de sucesión.

- 10) Por último, en cuanto al reintegro de costas y gastos, se informó de la autorización para pagar los \$120.000,00 (ciento veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de la Comisión Interamericana”.

#### **4.3. Las reacciones de las víctimas al informe del Estado**

A partir del junio del año 2001 se registran en la Corte un sinnúmero de escritos donde se informa por una parte los avances en el cumplimiento pero en especial los escritos son una denuncia contra el Estado de Panamá por el carácter arbitrario como esta manejando las reparaciones del caso. La inconformidad por el proceso es un consenso entre todos las víctimas y CEJIL.

En este contexto ocho dirigentes de las víctimas elaboraron una denuncia en enero del 2002 titulada “Carta abierta a la Nación” donde se exponen un serie de irregularidades sobre el cumplimiento de la sentencias. Los ocho dirigentes que firmaron dicha carta fueron Manrique Mejía, Rolando Gómez, Fernando Del Río Gaona, Estebana Nash C., Ivanor Alonso, Fernando Dimas, Miguel Prado e Hildebrando Ortega. al adjuntaron dos anexos.

Días después( 1 de febrero del 2002) 6 víctimas del grupo anterior (Manrique Mejía, Rolando Gómez, Estebana Nash C., Ivanor Alonso, Fernando Dimas y Miguel Prado) denunciaron al Estado de Panamá por las declaraciones de representantes del gobierno que habían manifestado que ellos “no va a cumplir con la sentencia en concepto de resarcimiento en el término estipulado de 12 meses, amparado en supuestos impedimentos de procedimientos en la elaboración de los cálculos de los montos a resarcir a cada víctima”, y que “el Gobierno no ha permitido que tengan conocimiento de los parámetros utilizados para la elaboración de los cálculos finales de [sus] derechos conculcados”.

En otro escrito de Rolando Gómez que también es compartido por el grupo de Manrique, Fernando del Rio Gaona y CGIL y el defensor de los habitantes, se denuncia lo siguiente:

- La sentencia no ha sido cumplida en ninguno de sus puntos constitutivos”.

- Con respecto al pago de los salarios caídos y demás derechos laborales, el Estado no dio a conocer los montos de reparación determinados ni tampoco los criterios utilizados para calcular dichos montos
- Reinterpretó la sentencia al excluir 75 trabajadores del cumplimiento de la sentencia
- Determinó unilateralmente el descuento de impuesto sobre la renta de las indemnizaciones
- Ignoró los cálculos presentados por las víctimas
- Y no pagó las cuotas obrero-patronales a la Caja del Seguro Social por el período indemnizado
- En cuanto al reintegro, el Estado no ha reintegrado u ofrecido alternativas de empleo a los trabajadores víctimas. El cumplimiento alternativo propuesto en la sentencia, o sea el pago de indemnización que corresponda al término de relaciones de trabajo, tampoco se ha dado y no había proporcionado la indemnización por concepto de pensión o retiro a los derechohabientes de las víctimas fallecidas.

Además, Gómez indicó que la indemnización por concepto de daño moral se entregó después de vencido el plazo.

En ese mismo contexto el grupo de Fernando del Río Gaona (escrito firmado por Domingo De Gracia Cedeño, José Santamaría Saucedo y Fernando Del Río Gaona) el 5 de octubre de 2002 presentaron sus observaciones al informe del Estado:

- las víctimas no tuvieron conocimiento de la supuesta reunión convocada por el Estado para informarles del procedimiento de entrega de cheques por concepto de salarios caídos;
- El Estado solamente incluyó en tal entrega a las víctimas que trabajaban en el IRHE y en INTEL;
- Para realizar el cálculo de los salarios caídos el Estado utilizó criterios de sentencias nacionales que no se refieren a la violación de derechos humanos, y además consideró como fecha de reintegro la fecha de emisión de la sentencia de la Corte.
- En cuanto al pago de las indemnizaciones por concepto de daño moral a los derechohabientes de las víctimas fallecidas, indicaron que debería faltar la entrega de 10 cheques y no cinco – como sostiene el Estado- debido a que según la información aportada por el Estado solamente ha concluido un juicio de sucesión y han fallecido 11 víctimas. Además, según estas víctimas, el procedimiento interno que debe ser utilizado por el Estado para determinar las

indemnizaciones dispuestas por la sentencia de la Corte es el establecido en el Código Judicial de Panamá.

- Asimismo, informaron que interpusieron un recurso de amparo de garantías constitucionales y una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Gabinete N° 8, y que ambos se encontraban “en admisibilidad” ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

#### **4.4. Resolución de la Corte sobre la fase de cumplimiento**

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

2. Que el trámite para la ejecución de lo dispuesto en el punto resolutivo séptimo de la sentencia de 2 de febrero de 2001 deberá realizarse observando las garantías del debido proceso y según la legislación aplicable a cada víctima, de manera que puedan presentar sus alegatos y pruebas y se les informe los parámetros y legislación utilizadas por el Estado.

3. Que el pago de las indemnizaciones compensatorias ordenado a favor de las 270 víctimas o sus derechohabientes no puede ser gravado por el Estado con tributo alguno existente o que pueda existir en el futuro, incluido el impuesto sobre la renta.

4. Que el Estado deberá cancelar los intereses moratorios generados durante el tiempo en que incurrió en mora respecto del pago de las indemnizaciones por concepto de daño moral.

5. Que los finiquitos firmados por algunas víctimas o sus derechohabientes como requisito para recibir el pago por los montos indemnizatorios dispuestos en el punto resolutivo sexto que fueron calculados por el Estado son válidos únicamente en cuanto reconocen el pago de la cantidad de dinero

que en ellos se estipula. Carecen de validez las renunciaciones que en ellos se hicieron en el sentido de que las víctimas o sus derechohabientes quedaban satisfechas con el pago, por lo que tales renunciaciones no impiden la posibilidad de que las víctimas o sus derechohabientes presenten reclamaciones y comprueben que el Estado debía pagarles una cantidad distinta por los salarios caídos y demás derechos laborales que les corresponden.

6. Que las cantidades de dinero que el Estado supuestamente pagó por medio de cheques a 195 víctimas por los montos calculados por éste por concepto de salarios caídos y demás derechos laborales serán consideradas por este Tribunal como un adelanto de la totalidad de la reparación pecuniaria debida, para lo cual debe presentar a la Corte copia de los finiquitos que comprueban la entrega de los cheques.

7. Que el Estado ha cumplido con la obligación de pagar al conjunto de las 270 víctimas la cantidad de US\$100.000,00 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de gastos y la cantidad de US\$20.000,00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de costas.

8. Que, con el objeto de reintegrar las cantidades pagadas por el Estado por concepto de costas y gastos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberá considerar los gastos de todas las víctimas y sus representantes y tomar en cuenta que no todas éstas se encuentran representadas por CEJIL.

9. Que el Estado deberá entregar los cheques por concepto de daño moral cuando las autoridades competentes determinen quiénes son los derechohabientes de las víctimas fallecidas que faltan por reparar, y deberá pagar los montos correspondientes a los intereses moratorios generados por haber pagado después de vencido el plazo de 90 días.

10. Que el Estado deberá presentar un informe detallado a la Corte, a más tardar el 30 de junio de 2003, en el cual remita copia de los finiquitos firmados por algunas de las víctimas o sus derechohabientes e indique todos los avances en el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por esta Corte.

11. Que las víctimas o sus representantes legales y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberán presentar sus observaciones al informe del Estado dentro de un plazo de tres meses contado a partir de su recepción.

12. Que continuará supervisando el cumplimiento integral de la sentencia de 2 de febrero de 2001 y sólo después de su cabal cumplimiento dará por concluido el caso.

#### **4.5 Valoración sobre la resolución de cumplimiento de la Corte**

Para Manrique Mejía la resolución de la Corte tiene tres puntos esenciales para el cumplimiento de la sentencia. “Uno es que estos pagos se consideran adelantos a la deuda que tienen los Gobiernos y ordena al Estado panameño revisar el pago de salarios caídos efectuados a los trabajadores. Dos, que ese finiquito se hace la firma para respaldar la cifra que se les dio a los trabajadores, no para considerar esto como un caso cerrado, como pretendía el Gobierno, sino que era simplemente que estabas firmando por la cifra que recibiste. Lo último es que los montos indemnizatorios no llevan ningún tipo de descuentos en el caso de derechos humanos, inclusive impuestos sobre la renta”

El gobierno nos descuenta de impuestos sobre la renta a los 270, un millón punto nueve y nos pagan siete. A pesar de esa resolución el Gobierno paga a los 75 el 31 de julio del 2003, y mantiene el mismo criterio de suspender el salario caído en el momento que cotizas, esto a pesar de la resolución, mantienen el criterio de cortar el salario caído en el momento en que cotizas el seguro social, de descontarte el impuesto sobre la renta y de hacerte firmar el finiquito.

#### **Para comprender mejor el problema sobre los salarios caídos, Manrique Mejía nos expone su caso:**

“En mi caso recibí neto 157.000, con diez años de salario caído. Además de esos 157.000, yo tenía que recibir 18.500 que fueron descontados en impuestos sobre la renta, casi el 30%. Según el momento que ellos pagaron, debían pagar 12 años y pagaron 10 años y en algunos casos menos de diez años.

Eso crea como consecuencia que la Corte diga que ese punto es un adelanto y que mientras no resuelvan a partir del 2002 están en mora. Lo que nos preocupa es que esto se vuelva impagable para

los Gobiernos, y entonces quede en nada. Nuestra meta es que con este Gobierno de Omar torrijos se solucione de manera definitiva el problema.

Hace dos años que no recibimos ningún pago, estamos en trabajos informales y de los 270 trabajadores ninguno se ha reintegrado, los que han entrado lo han hecho como funcionarios de nuevo ingreso, nunca ha habido reintegro, nunca les pagaron salarios caídos. Por ejemplo, los compañeros que estaban en el IRRE, entraron como funcionarios nuevos en otras posiciones, hasta con menor salario. Hay 15 compañeros que han fallecido, entonces tienen que entregarles esos derechos a los familiares correspondientes”

#### **4.6 Valoración General sobre todo el proceso en el Sistema Interamericano**

Rolando Gómez considera que la sentencia es un avance importante en el campo de las luchas de los trabajadores por defender sus derechos en el marco de las políticas globales y neoliberales. Sin embargo, considera que se pudo haber logrado mucho más. El considera que la sentencia es ambigua dado que le deja la potestad al Estado de que calcule las indemnizaciones. “ Es una sentencia que ha colocado a las víctimas en las manos de los mismos verdugos”. Por eso la sentencia final de la Corte, para él es un avance o éxito a medias.

Para Manrique Mejía “ el grupo de Rolando Gómez crítica a todo el sistema interamericano de derechos humanos. En su momento, criticaron hasta el fallo porque dicen que había sido muy débil, muy suave al imponerle \$3000 por los daños morales. Ellos pedían que fuera arriba de \$50,000 por persona. Nosotros habíamos considerado que la Corte hiciera una evaluación. Al final la Corte dio un fallo por todas estas presiones que se dieron... Lo que pedíamos era el reintegro o la indemnización y el pago de salarios caídos, porque eso fue la fórmula que buscamos para determinar el pago que tenía que hacer el Estado. Más el pago de los daños morales que determinó la Corte en \$3.000. Definitivamente el daño moral fue mayor, pero nosotros nos sometimos a un sistema, independientemente de las dificultades o desconocimiento que pudimos tener, y somos respetuosos de la decisión del tribunal”.

“La parte monetaria es primordial, sin embargo sentamos un precedente abriendo un espacio para los trabajadores. Eso es más importante que cualquier pago que nos hicieran. Independientemente del sacrificio que hemos tenido que son 15 muertos, se han perdido hogares, se han destruido casas y se han perdido propiedades. Todas esas cosas son importantes. Nosotros como dirigentes dejamos para la posteridad, algo donde ellos puedan buscar justicia.

“El daño moral en todos los fallos de la corte no existe. En muchos casos no se paga daño moral. Se paga indemnización por desaparecidos. Recuerda que lo general eran los desaparecidos, los torturados, todo lo que se veía en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El pago de este daño moral es el más alto que se ha pagado por persona en un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este caso se dan \$3000 y en relación a lo que se había pagado anteriormente es una cifra alta en cuanto a daño moral. Los jueces no son infalibles, quizá fallaron en ese asunto. Quizás no apreciaron en su justa dimensión por no tener la información que se debió obtener por medio de las entrevistas.

“Sobre el aprendizaje del proceso Manrique Mejía afirma: “Sentimos que el proceso es largo, y queremos recomendar a la Corte que busque abreviar este caso. Hay que ser perseverante, mantener unificados a los compañeros por lo menos hasta que las cosas en la parte principal se solucionen. Hay un espacio para todo trabajador en América. Abrimos con este precedente para que todos estos casos que están pendientes, que no se han solucionado internamente, o que le han fallado en contra por razones políticas o por preferencias, tengan un espacio para denunciar. Esto definitivamente nos enseña que no es cuestión de gobierno cuando se trata de las clases trabajadoras. Es cuestión de que cualquiera de los gobiernos, lastimosamente, poco le importa con dar soluciones a los trabajadores. Han hecho lo que han querido con esa sentencia y no les ha interesado la imagen que queda de Panamá internacionalmente y me parece que siguen burlándose de la Corte y de las víctimas y más de los compañeros fallecidos. A la clase obrera seguirán dejándola relegada a un tercer plano. Nunca se van a interesar” (M. Mejía).

# Capítulo II

## **Capítulo II: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

### **1.1. Evolución del Sistema Interamericano\***

---

\* En esta sección se elabora un resumen del documento de Rodríguez, Víctor: El Sistema Interamericano..

El Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos se caracteriza por su doble estructura institucional, una que deriva de la Carta de la Organización de Estados Americanos y la otra, de la entrada en vigor de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Sistema Interamericano a partir de su creación en 1948 ha mantenido una evolución y “progresividad” en cuanto a la protección de los derechos humanos en el Continente que se puede resumir de la siguiente manera:

Se adoptó en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948 en Bogotá, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre por medio de un órgano político de la OEA. Si bien es cierto surge como una declaración de principios, la misma práctica de los Estados miembros le ha otorgado un valor jurídico más allá de una mera recomendación. Sobre el valor jurídico de la Declaración Americana, la Corte Interamericana se refirió en forma clara a dicho punto en su opinión consultiva OC-10/89.

En 1959 que durante la 5ta. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Chile, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual inició funciones a partir de 1960, cuando se aprobó su Estatuto.

En 1965 durante la 2ª Conferencia Interamericana en Río de Janeiro, se ampliaron las facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que pudiera recibir comunicaciones o quejas individuales.

En 1967 en la 3ª Conferencia Interamericana en Buenos Aires, se aprueba un Protocolo de reformas a la Carta de la OEA con el fin de incluir a la Comisión como un órgano más de ella. Además, se instó a crear una “Convención Interamericana de Derechos Humanos” para 1969.

Es en 1969 cuando se adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos vigente, cuya mayor virtud es darle carácter convencional a la protección de los derechos humanos en las Américas y crear órganos y mecanismos de protección con competencia más amplia y precisa para garantizar una mayor eficacia jurídica. Con la entrada en vigor de dicho instrumento en 1978, es que se plantea la doble

estructura del sistema interamericano por la existencia de cuatro distintos regímenes, según sea que los Estados hayan ratificado o no determinados tratados regionales de derechos humanos.

Un régimen dirigido a Estados no ratificantes de la Convención Americana, que es el mismo utilizado antes de 1965 para aquellos Estados que únicamente eran miembros de la OEA y a los cuales se les aplica la Declaración Americana (Estados Unidos de América, Canadá y algunos países del Caribe).

Un régimen para los Estados ratificantes de la Convención Americana mediante el cual se instrumentan dos órganos de protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (que ya existía, pero se redefinieron sus funciones en el Pacto de San José) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Otro régimen para aquellos Estados que hayan ratificado la Convención Americana pero que, además, han aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte. Este es el sistema más amplio de protección al cual se han sumado todo los países latinoamericanos y algunos pocos del Caribe. Por eso, la mayor preocupación es la necesidad de **universalizar** el Sistema Interamericano para que aquellos países de tradición anglosajona que no lo hayan hecho, ratifiquen la Convención Americana y acepten la competencia de la Corte Interamericana.

Hay una especie de cuarta situación *sui generis* que es el caso de Cuba, cuyo gobierno de Fidel Castro -no el Estado, que es el verdadero sujeto de Derecho Internacional- fue expulsado de la OEA conforme al artículo 1 de la Carta de la OEA, pero no por ello queda exento el Estado de cumplir con las obligaciones estipuladas en la Declaración Americana de 1948, lo que incluso ha dado paso a la formulación de varios informes de la Comisión Interamericana sobre la situación de los derechos humanos en ese país.

## 1.2. Instrumentos más recientes

- En 1985 se firmó la convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Esta convención entró en vigencia el 28 de febrero de 1987

- Se aprueba en Asunción Paraguay en 1990 El *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte*, fue aprobado en el vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (Asunción, Paraguay, 1990).
- Durante la vigésimo cuarta sesión ordinaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Belém do Pará, Brasil, se aprobó la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, la cual entró en vigor el 28 de marzo de 1996, treinta días después del depósito del segundo instrumento de ratificación.
- También, durante la vigésimo cuarta sesión ordinaria de la Asamblea General de la OEA celebrada en Belém do Pará, Brasil, se aprobó la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará, la cual entró en vigor el 5 de marzo de 1995, treinta días después del depósito del segundo instrumento de ratificación.
- En 1999, durante la asamblea general de la OEA , se aprobó *la convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad,*

### **1.3. La Convención Americana y los Órganos de Protección del sistema**

#### **1.3.1 : La Convención Americana sobre Derechos Humanos.\***

El propósito de la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos celebrada en San José Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, fue el de considerar y resolver acerca de una Convención Interamericana sobre la observancia y protección de los derechos humanos entre los Estados miembros de la Organización, OEA.

---

\* En esta sección se elabora un resumen de la obra de Buergetal, Norris y Shelton: Introducción...

La Convención se denomina: “Convención, sobre Derechos Humanos” también conocida como Pacto de San José, fue firmada el 22 de noviembre de 1969. La Convención surge en la Reunión de consulta de los Ministros Exteriores, celebrada en Santiago de Chile. En la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en 1959 en Chile se impulso el Proyecto de Convención.

El impulso para la conferencia de San José provino de una resolución adoptada en la Segunda Conferencia Interamericana Especializada, celebrada en Río de Janeiro en el año de 1965.

En la tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria de Buenos Aires, en febrero de 1967, aprobó una reforma a la Carta de la OEA, que incluía la disposición de que la estructura competencia y procedimiento de la Comisión debían ser determinados por una Convención. En la actualidad la Convención Interamericana funciona por un Estatuto aprobado por el Consejo de la OEA.

### *Visión General de la Convención.*

La Convención Americana de Derechos Humanos es un Tratado Internacional para la protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, adoptada en el año de 1950 y que entró en vigencia en el año de 1953. Es de carácter regional para el Hemisferio Occidental.

Esta Convención se compara con la Comisión Europea para la Protección de los

Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, adoptada en el año de 1950, y que entró en vigencia en el año de 1953, ratificada por la mayoría de los Estados de Europa Occidental.

Todos los Estados miembros de la OEA pueden convertirse en partes de la Convención Americana. Esto incluye a todos los países independientes del Hemisferio Occidental con excepción de Canadá y Guyana.

**Como se conforma la Convención.**

Tiene un preámbulo y tres partes. Estas a su vez se subdividen en 11 capítulos con un total de 82 artículos. La primera parte de la Convención es porción sustantiva la segunda parte es función procesal.

El primer capítulo de la Convención incluye 2 artículos. El primero concierne a la obligación de los Estados Partes de respetar los derechos reconocidos en la Convención y a garantizar su ejercicio sin alguna discriminación.

El segundo es de importancia para los Estados Unidos pues este alega que el texto se presta para que los Estados Partes puedan alegar que la Convención no es automáticamente aplicable –en el derecho interno–

El capítulo 2 es el más importante, pues hace una enumeración de los derechos civiles y políticos que deben ser protegidos por los Estados Partes, contenidos en 23 artículos.

En el Capítulo III se incluye un solo Artículo que indica:

***“Que los estados partes deben de tomar todas las medidas necesarias para***

*alcanzar progresivamente la plena realización de los derechos económicos sociales y culturales implícitos en las normas establecidas en la carta de la OEA”.*

El Capítulo VI se refiere a las excepciones de las obligaciones de los Estados Partes, así como a su interpretación.

Estados Unidos manifiesta que el Artículo más importante es el 28 (Cláusula Federal). Por la cual un Gobierno es obligado por las disposiciones de la Convención sobre cuya materia ejerza jurisdicción. Sin embargo, no está obligado a ejercer su autoridad respecto a disposiciones cuya materia caen bajo la jurisdicción de las entidades constitutivas de un Estado Federal. (caso de los Estados Federales de los Estados Unidos).

En el Capítulo V se establece que las personas tienen tanto derechos como deberes y que estos están limitados por los derechos de los demás.

La segunda parte de la Convención denominada medios de Protección, establece la organización, funciones, jurisdicción y procedimientos de los dos órganos de promoción y protección de los derechos humanos establecido por la Convención. *La Comisión*

*Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

La Convención entró en vigencia al ser aprobada por 11 estados. Entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

El Artículo 75 prevé la posibilidad de que Estados Unidos efectúe reservas a la Convención de acuerdo a la Convención de Viena.

*“Reserva sobre el Derecho de los Tratados, la cual es liberar en materia de reservas. La Convención contiene también artículos apropiados respecto de reformas y protocolos futuros así como la potestad de un estado parte para denunciarla”.*

### **1.3.2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos\***

La Comisión Interamericana fue creada por la 5ª Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile, 1959. El 25 de mayo de 1960 el Consejo de la OEA aprobó su primer Estatuto y lo enmendó en junio de 1960, fecha en la cual inicia sus labores. Su sede se encuentra en Washington D.C.

La Comisión está conformada por siete miembros (comisionados) de la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la OEA, pero no representan a su país, sino que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal. Como la Comisión es un órgano de promoción y protección, pero no de carácter judicial, sino cuasi judicial, no se requiere ser jurista para ser designado miembro, a diferencia de la Corte Interamericana donde sí es un requisito necesario.

La Comisión no es un órgano permanente, sino que se reúne varias veces al año, dependiendo del presupuesto anual que le haya designado la OEA, razón por la cual, el peso administrativo y logístico recae en su Secretaría y el personal profesional, que sí se mantienen trabajando regularmente.

La Comisión en su proceso de institucionalización ha vivido dos etapas. En su origen se pretendía que esta realizara actividades de promoción y educación en derechos humanos a partir de la realización de estudios, simposios, reuniones sobre asuntos generales, pero sin inmiscuirse en la observancia de los derechos humanos en países específicos.

Sin embargo, la Comisión inició la realización de actividades no contempladas explícitamente en su Estatuto pero consideraba que implícitamente eran necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. Precisamente, fue el sometimiento de numerosas quejas contra los gobiernos, lo que

---

\* Se sigue en toda la descripción de la Comisión la obra de Rodríguez Víctor: El Sistema Interamericano...

estimuló a la Comisión a realizar una interpretación extensiva de su Estatuto. Al no cuestionar la OEA esos procedimientos la Comisión fue validando su acción y su perfil como protectora y defensora de los derechos humanos.

Más tarde se autorizó a la Comisión para conocer y examinar comunicaciones individuales, investigarlas y formular recomendaciones al Estado. A diferencia de la etapa anterior, en esta nueva fase sí se requería verificar, **como medida previa**, el agotamiento de los recursos internos. Luego para solucionar el problema de inflexibilidad en que se estaba dejando a la comisión se agregó al estatuto de la comisión el artículo 9 (bis) y con ello además se le agregaba el nuevo carácter cuasi-judicial para conocer de violaciones de ciertos derechos humanos establecidos como **fundamentales** en la Resolución XXII (arts. I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana). Este proceso resultó ser más técnico porque además del agotamiento de los recursos internos, debía presentarse la denuncia dentro de los plazos establecidos y la Comisión emitía una opinión denunciando una violación de los derechos humanos a la par de recomendaciones dirigidas al Estado.

En 1967 se aprobó el Protocolo de Buenos Aires durante la 3ª Conferencia Interamericana Extraordinaria. Con ello se dio el paso necesario para el fortalecimiento institucional de la Comisión al modificarse el artículo 51 de la Carta e incluirla como un órgano más de la OEA. No obstante, no se le concedieron nuevas atribuciones.

Actualmente, las funciones y competencia de la Comisión son muy amplias, a saber:

- puede realizar investigaciones sobre violaciones flagrantes y sistemáticas.
- puede hacer recomendaciones a los Estados Americanos sobre políticas públicas en distintos temas sobre derechos humanos (ausencia de políticas o falta de idoneidad de las existentes),
- promover reformas legislativas para adecuar la legislación interna a los instrumentos interamericanos,
- servir de **observatorio regional** de la situación de los derechos humanos,
- emitir informes anuales y específicos,
- servir de órgano consultor de la OEA en materia de derechos humanos y educar en la materia, redactar y dar seguimiento de proyectos de declaraciones y tratados sobre derechos humanos, etc.

- Pero quizás, una de las funciones que más tiempo y recursos le demanda es la tramitación de peticiones o comunicaciones individuales, ya que el procedimiento interamericano exige que, para que un caso pueda ser conocido por la Corte Interamericana, **debe necesariamente** pasar antes por el procedimiento ante la Comisión dispuesto en la Convención Americana, el cual es **irrenunciable**.

### Funciones específicas

De acuerdo con el artículo 19 de su Estatuto, entre otras funciones, le corresponde a la Comisión:

- a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.
- b) Formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas.
- c) Preparar estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.
- d) Solicitar informes a los gobiernos sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- e) Servir como cuerpo asesor de la OEA en materia de derechos humanos.

Otras funciones que tiene la Comisión son las referentes al examen de la situación general de los derechos humanos en un Estado (*Country Reports*). Las características de este procedimiento son:

- Todos los Estados miembros de la OEA están sujetos a este examen.
- No existe un procedimiento ordenado de normas para hacer los exámenes pero la práctica ha sido consistente en cuanto a su origen, a saber:

- a) Se puede iniciar por la existencia de un número considerable de comunicaciones individuales que justifican hacer una investigación general (1° Informe sobre Chile).
- b) A petición de algún órgano de la OEA (Informe sobre Bolivia a pedido del Consejo Permanente).
- c) A petición del mismo Estado miembro (Informe sobre Panamá).
- d) Como seguimiento por la Comisión de un informe emitido con anterioridad (2° Informe sobre Suriname o los Informes sobre Cuba).

### Los informes sobre países

Los informes sobre países es una de las funciones más importantes de la Comisión Interamericana, debido a la trascendencia de la visita y el análisis general que se hace sobre la situación de los derechos humanos en el mismo. La iniciativa para elaborarlo puede ocurrir por las siguientes vías:

- a) Petición de informes al Estado o a otras instituciones gubernamentales.
- b) Audiencias de testigos y expertos.
- c) Comunicaciones individuales.
- d) Observaciones *in loco* (la Comisión pide permiso al Estado o le sugiere que la invite).
- e) Entrevistas públicas o privadas de personas, grupos o instituciones.
- f) Visitas a cárceles y entrevistas a detenidos en privado.
- g) Mediación para la resolución de casos específicos.

El procedimiento de los informes sobre países tiene varias fases:

- Se realiza un informe preliminar con un patrón uniforme: se describe y analiza el sistema político y legal del país y se estudia cada uno de los derechos que a la Comisión le interesa investigar a partir de los hechos denunciados.
- Se analizan normas legales internas en relación con los instrumentos internacionales regionales en derechos humanos.
- Se ilustra la situación general con casos individuales que la Comisión esté conociendo.
- No se hace un análisis rigurosamente técnico.
- **No se mencionan nombres de las víctimas ni testigos**, a diferencia de los casos individuales, donde el sistema es fundamentalmente reparador.
- El informe termina con conclusiones y recomendaciones específicas y, en algunos casos, políticas (en Colombia se recomendó al Gobierno cumplir con el pago de 10% del presupuesto para el Poder judicial, retornar o perfeccionar la democracia, etc.).
- Se da traslado del informe al Gobierno para que haga observaciones y luego, la Comisión mantiene el informe o lo modifica debido a la información que le haya transmitido el Estado.

- Elaboración del informe definitivo: Se publica si la Comisión lo decide y se envía a la OEA u ocasionalmente se envía a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Informe sobre Nicaragua 1978).

Hasta 1976 ningún órgano político de la OEA había discutido los informes sobre violaciones masivas y sistemáticas. Del año 1976 a 1980, la OEA los discutió exhaustivamente y condenó a los Estados pero sin tomar medida alguna. Después de 1980 se decidió no condenar a ningún país específico y se hace referencia sólo a violaciones de manera autónoma.

### **El proceso de denuncias individuales**

El procedimiento ordinario de peticiones o comunicaciones individuales consiste, fundamentalmente, en cinco etapas bien determinadas en los artículos 48 a 51 de la Convención Americana, a saber:

1. admisibilidad;
2. investigación de los hechos a partir de información que le presenten las partes;
3. solución amistosa, en caso de que proceda;
4. emisión del informe provisional del artículo 50 y envío del caso a la Corte.
5. En caso de que la Comisión decidiera no enviar el caso a la Corte, la etapa final sería la emisión y publicación del informe definitivo del artículo 51, el cual puede ser publicado.

De esas etapas, la de admisibilidad es una de las más importantes porque refleja el sistema más amplio de protección que existe, ya que no es requisito que la persona peticionaria deba ser víctima o familiar de la víctima como se exige en todos los sistemas de quejas individuales internacionales, sino que la petición la puede **plantear cualquier persona o grupo de personas** (Artículo 44 de la Convención Americana). Claro está, como en todos los casos individuales, es un requisito *sine qua non*, el agotar primero los recursos de la jurisdicción interna, es decir, aquellos que sean eficaces y expeditos en los términos del artículo 25 de la Convención Americana (aquel recurso sencillo y rápido que ampare contra actos que violen derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la Ley o la Convención Americana; es decir, el recurso de amparo, hábeas corpus o hábeas data, según sea el caso).

Cabe indicar que no en todos los casos deben agotarse los recursos internos. En situaciones muy especiales, puede obviarse ese requisito; a saber:

- cuando no exista en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos;
- cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los recursos mencionados;
- cuando existiere un temor generalizado en el Estado demandado para plantear casos de derechos humanos por parte de abogados defensores en esa materia;
- cuando no hubiere asistencia letrada gratuita en materia penal.

Los otros dos requisitos de admisibilidad son: que una vez agotados los recursos internos, la persona peticionaria debe presentar la denuncia dentro de los seis meses siguientes a su agotamiento y que la materia objeto de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional (*litis pendencia*).

Una vez que la Comisión hace un estudio de admisibilidad, emite un informe de **admisibilidad** o de **inadmisibilidad**, según sea la situación. Si se declara la admisibilidad, la Comisión se puede poner a disposición de las partes para que puedan discutir la posibilidad de llegar a una solución amistosa (Artículo 48.1.f. Convención Americana), posibilidad que puede ser planteada en cualquier etapa del proceso ante la Comisión, pero la misma debe vigilar porque el eventual arreglo amistoso **sea acorde** con el respeto a los derechos humanos contenidos en la Convención Americana.

Una vez declarada la admisibilidad y habiendo recibido informaciones del Estado demandado y de la parte peticionaria, la Comisión inicia la etapa de investigación de los hechos mediante un examen del asunto planteado, para cuyos efectos, todas las partes tendrán conocimiento de las actuaciones procesales, las cuales le proporcionarán todas las facilidades necesarias. La Comisión puede, incluso, solicitarles a las partes cualquier información pertinente y recibir escritos y exposiciones verbales; en este último caso, mediante el señalamiento de una audiencia privada junto con las partes.

Finalizada la etapa de investigación y de no haberse llegado a una solución amistosa, la Comisión emite el Informe del artículo 50 de la Convención Americana en el que expone los hechos, sus conclusiones y recomendaciones, para lo cual, le otorga al Estado demandado un plazo para cumplirlas que nunca podrá ser mayor de **tres meses**. El Informe es transmitido a los Estados interesados, los cuales no pueden publicarlo.

Dentro de ese plazo de tres meses, si el Estado no acata sus recomendaciones, la Comisión puede tomar las siguientes decisiones:

1. Enviar el caso a la Corte Interamericana, lo cual no es automático: primero pide el parecer del peticionario, que además debe incluir la posición de la víctima o sus familiares si fueran distintos del peticionario, argumentación que debe ser presentada dentro del mes de su notificación. Luego, la Comisión considerará esa posición del peticionario, más los siguientes aspectos: la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y la calidad de la prueba disponible.
2. No enviar el caso a la Corte y emitir, por mayoría absoluta de votos, el Informe del Artículo 51 de la Convención Americana conteniendo su opinión y conclusiones finales y recomendaciones. Este informe, será transmitido a las partes, las cuales, en el plazo fijado por la Comisión, informarán sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Evaluado el cumplimiento de las mismas, la Comisión decide si publica ese informe, ya sea incluyéndolo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o publicándolo en cualquier otro medio que considere apropiado.

### **1.3. La Corte Interamericana de Derechos Humanos\***

El 22 de noviembre de 1969 fue adoptada en San José de Costa Rica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la que se crea (Capítulo VIII de la Parte II) una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

\* Para caracterizar las funciones de la Corte se sigue también a Rodríguez, Víctor.

La Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia, en 1979, aprobó el Estatuto de la Corte (Resolución 448). El artículo 1º la define como “una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Los Estados partes en la Convención, en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (mayo de 1979), eligieron a los primeros siete jueces de la Corte y ésta fue instalada oficialmente en San José, Costa Rica, donde tiene su sede, el día 3 de septiembre de 1979.

La Corte en el curso de su Tercer Período de Sesiones, llevado a cabo del 30 de julio al 9 de agosto de 1980, adoptó su Reglamento y completó los trabajos sobre el Acuerdo Sede concertado con Costa Rica, en el que se estipulan las inmunidades y los privilegios de la Corte, sus jueces y su personal, así como de las personas que comparecen ante la misma.

La Corte está compuesta por siete jueces de la nacionalidad de los Estados miembros de la OEA, pero elegidos a título personal por mayoría absoluta de votos de los Estados Partes en la Convención Americana, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados. Son elegidos por seis años y podrán ser reelegidos una vez.

Al igual que la Comisión, la Corte no es un órgano permanente, por lo que todo el trabajo administrativo y logístico lo asume su Secretaría.

### **Funciones y competencia**

De conformidad con la Convención Americana, la Corte ejerce competencia contenciosa y consultiva. La competencia contenciosa de la Corte le permite analizar una demanda específica, establecer la veracidad de los hechos denunciados y decidir si estos constituyen una violación a la Convención Americana. Esto se materializa en un proceso judicial donde se manifiestan las opiniones contradictorias. Los Estados deben haber aceptado las atribuciones de la Corte y en ese contexto su papel contencioso. Las resoluciones y sentencias de la Corte son vinculantes para el demandante y demandado.

La competencia consultiva de la Corte la realiza al emitir una opinión consultiva. En este caso la Corte se convierte en un tribunal que interpreta el derecho internacional y no hechos específicos. Por lo tanto no existen hechos por demostrar. La opinión consultiva no depende del consentimiento de los Estado para realizarla.

“Podría decirse que, mientras el acudir a la competencia contenciosa del Tribunal representa un medio para la resolución de conflictos de derechos humanos, el acudir a su competencia consultiva constituye un medio para **prevenir** conflictos entre los miembros y órganos del sistema interamericano y **perfeccionar** los instrumentos por medio de los cuales se cumplen sus acuerdos”

### **El proceso contencioso**

A diferencia de la Comisión, donde las partes son los peticionarios (personas o grupos de personas sean o no víctimas o familiares de estas) y el Estado o Estados demandados, en la Corte las partes son, la misma la Comisión Interamericana y los Estados demandados. Sin embargo, con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Corte, actualmente se permite que, una vez admitida la demanda ante la Corte, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes tengan capacidad de actuar ante ese Tribunal (*locus standi*).

En su carácter de órgano jurisdiccional del sistema, la Corte ha conocido más de 30 casos en ejercicio de su competencia contenciosa, que la faculta para resolver cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de la Convención Americana mediante la determinación de la violación o no, de los derechos protegidos en ella y ha determinado las reparaciones respectivas (Artículos 62 y 63 de la Convención).

La Convención, el Estatuto de la Corte y su Reglamento prevén la existencia de varias etapas en el procedimiento ante la Corte. Es necesario aclarar que esta afirmación reviste un carácter general y no es una fórmula aplicable para aquellos casos que terminen anticipadamente por sobreseimiento, solución amistosa, desistimiento o allanamiento.

Sin embargo, en términos generales, los casos ante la Corte se han desarrollado en las siguientes etapas:

Primera: Fase de excepciones preliminares

En esta fase los Estados a través de las excepciones preliminares tienen el derecho de argumentar ante la corte su defensa sobre los hechos por los cuales es demandado. Este derecho puede no ser utilizado sin embargo, en la mayoría de los casos ante la Corte los Estados han hecho uso de este instrumento.

La tramitación de las excepciones preliminares no suspende el trámite sobre el fondo del asunto. Sin embargo, atrasa la resolución del fondo, pues la Corte debe escuchar los alegatos de las partes y deliberar sobre ellas antes de dictar sentencia.

Segunda: Fase de fondo

Se inicia con la presentación de la demanda ante la Corte por parte de la Comisión o de un Estado parte. Si la demanda cumple con todos los requisitos señalados por el artículo 33 del Reglamento de la Corte, el Presidente autoriza su notificación formal al Estado demandado, al cual se le concede un plazo de dos meses para contestarla.

Una vez que el Estado demandado contesta la demanda, las partes podrían solicitar al Presidente la presentación de otros actos del procedimiento escrito, el cual los autorizará “si... lo estima pertinente” (artículo 38 del Reglamento de la Corte). Actualmente, en el ejercicio de este derecho –que podríamos llamar “réplica” y “dúplica”, respectivamente- se solicita a las partes referirse únicamente a hechos y argumentos nuevos.

Durante la fase oral, la Corte escucha los testimonios y experticias relevantes en el caso y, en último término, los alegatos finales que las partes en el proceso deseen someter a su consideración. Asimismo, en varios casos la Corte ha fijado audiencias públicas con el propósito de escuchar alegatos respecto de pretensiones específicas, como lo son, por ejemplo, las objeciones a testigos.

Concluido el proceso oral, la Corte delibera en privado sobre el fondo del asunto y dicta sentencia, la cual es definitiva e inapelable. Únicamente procede interpretarla a solicitud de alguna de las partes. Por jurisprudencia, la Corte ha dejado abierta la posibilidad del recurso de revisión, pero para

circunstancias muy especiales, como la aparición de hechos nuevos que podrían modificar el resultado final de la sentencia.

#### Tercera: Fase de reparaciones

La Corte Interamericana, tiene la facultad de ordenar reparaciones junto con la decisión de fondo, o bien, puede condenar en abstracto y reservar su determinación para una etapa procesal posterior. No existe un procedimiento específico en el reglamento de la Corte para determinar las reparaciones. El nuevo Reglamento únicamente contiene un artículo que dispone que “cuando en la sentencia de fondo no se hubiere decidido específicamente sobre reparaciones, la Corte fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará el procedimiento”.

#### Cuarta: Supervisión y ejecución de sentencias

La Corte generalmente se reserva, en su sentencia de reparaciones, la facultad de supervisar el cumplimiento de su fallo.

Esta etapa consiste en determinar si el Estado encontrado responsable ha cumplido con sus obligaciones en la forma y tiempo previstos. El fundamento de esta etapa de supervisión es consustancial con la naturaleza misma de todo tribunal.

Quizás la parte más delicada del sistema de protección de derechos humanos sea la referida a las reparaciones y su cumplimiento por tener relación intrínseca con la eficacia jurídica de las sentencias de un tribunal. Consiente de ello, y para evitar que los fallos de la Corte se quedaran en una sanción de tipo moral, la Convención Americana, en forma atinada dispuso en su artículo 68.2 que "la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”.

#### Las Medidas Provisionales

Un campo que requiere particular estudio es el referido a la potestad del Tribunal de requerir, a solicitud de la Comisión o *motu proprio*, la adopción de medidas urgentes o provisionales, potestad que le es otorgada por el artículo 63.2 de la Convención, que establece:

en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

“La extensa práctica de la Corte en materia de medidas provisionales ha permitido también determinar ciertos problemas en relación con la aplicación de estos mecanismos. Uno de ellos, es el referido a la situación que se presenta cuando las medidas se solicitan con respecto a un asunto que no se encuentra en trámite ante la Corte. Esta potestad ha sido vista como un gran avance en el derecho procesal de los derechos humanos. Su valor radica en que los derechos que puedan ser violados están protegidos en una etapa anterior a la conclusión del procedimiento ante la Comisión Interamericana. Sin embargo, en este supuesto, la Corte no cuenta con amplio material probatorio respecto de la existencia de la situación de extrema gravedad y urgencia y actúa otorgando a la solicitud de la Comisión un alto valor presuntivo”

“La preocupación básica con respecto a las medidas provisionales es la prolongación excesiva de las mismas, lo que desvirtúa su naturaleza y, a la postre, resta efectividad a un mecanismo concebido como una herramienta de excepción. En efecto, las medidas provisionales, como su nombre lo indica, deben tener un carácter temporal.”

“La Comisión Interamericana también puede adoptar medidas de carácter preventivo cuando el caso está en su conocimiento y responden a los mismos presupuestos de las medidas provisionales de la Corte, solo que se le conocen con el nombre de **medidas cautelares** (Artículo 25 Reglamento de la Comisión).”

# Capítulo III

## Capítulo III: Reflexiones Finales a manera de Conclusión

### 1. El caso Baena Ricardo es el único caso laboral atendido por la Corte

Este caso es muy importante para los trabajadores y organizaciones sindicales del continente americano dado que es el primer caso con sobre asuntos laborales de carácter contencioso que se atiende en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en sus dos instancias: la Comisión y la Corte.

El caso se refiere al juicio que entablan los 270 trabajadores contra el Estado de Panamá al considerar que se habían violado sus derechos humanos contemplados en la Convención Americana cuando fueron despedidos como consecuencia de la ley 25 que emitió el Estado de Panamá el 20 de diciembre del año 1990. En efecto, este caso de Baena Ricardo como un caso de derecho laboral es el único que se registra en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es posible afirmar que una de las causas por las cuales solamente existe un caso es por el desconocimiento por parte de los trabajadores y sus organizaciones sindicales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana registra varias referencias a cuestiones laborales en diferentes países pero son abordados en el contexto de “informes por país” y por lo tanto los análisis y recomendaciones se inscriben dentro del marco de las funciones consultivas y éstas no tienen un carácter vinculante.

Al respecto, habría que señalar que el caso Baena Ricardo se convierte por el momento en un caso paradigmático, es decir en un caso - modelo y único por que en todo el proceso vivido desde el momento que los trabajadores fueron despedidos en 1990 hasta la fase de reparaciones y cumplimiento - todavía sin concluir en 2005 – se ha acumulado una enorme enseñanza y aprendizaje en varios aspectos y que se convierten en elementos que deben ser contemplados en el diseño de una estrategia que se proponga defender los trabajadores y trabajadoras en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Sobre estas enseñanzas y aprendizajes a partir del caso Baena es que en adelante se continúa con una serie de reflexiones.

## **2. Los trabajadores tienen dos instancias para defender sus derechos: El Sistema Interamericano y la OIT**

Los trabajadores panameños abrieron un nuevo camino. El largo y azaroso sendero que recorrieron los 270 trabajadores de Panamá ( 7 años) para que su caso fuese resuelto primero por la Comisión y luego por la Corte abre una brecha y dibuja otra ruta para que otros trabajadores del continente puedan también seguirla. Los trabajadores y sus organizaciones sindicales a través del caso “Baena Ricardo y otros” conocen los procedimientos y pasos para presentar sus quejas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En este contexto es importante recordar que los trabajadores de Panamá transitaron por las dos vías, a saber interpusieron sus quejas ante la Comisión Interamericana y ante la Organización Internacional del Trabajo(OIT).

Aquí es donde surgió el problema conocido como litispendencia. El Estado de Panamá acusó a la Comisión Interamericana de tramitar el caso a sabiendas que había duplicidad de procedimientos internacionales. Sin embargo, como se observó atrás para que exista litispendencia se necesita la presencia de tres elementos: que las partes sean las mismas, que el objeto sea el mismo y que la base legal sea idéntica. Y se demostró que no había duplicidad de procedimientos. Ya que el demandante ante la OIT eran los sindicatos SITIRHE y SITINTEL a través de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y ante la Comisión Interamericana lo fue el Comité Panameño de los Derechos Humanos. Tampoco había identidad de las víctimas ya que el Comité de Libertad Sindical de la OIT hace referencia a la generalidad de los trabajadores y a los dirigentes sindicales que fueron despedidos sin individualizar los mismos de forma concreta. Por el contrario ante la Corte, la Comisión individualiza a 270 víctimas. En cuanto al fundamento legal tampoco era el mismo ya que la denuncia presentada ante el Comité de Libertad sindical de la OIT se basó en las violaciones a los convenios 87 y 98. Mientras que en la demanda ante la corte se aleja una serie violaciones a determinados artículos de la Convención Americana

### **3. Los derechos laborales son comprendidos como derechos civiles y políticos**

De las seis violaciones que fue acusado el Estado de Panamá dos de ellas se enmarcan dentro del ámbito de los derechos laborales, a saber el derecho de reunión (art. 15) y libertad de asociación (art. 16). Y como consecuencia, en el contexto del caso Baena Ricardo el derecho a indemnización termina siendo un derecho laboral

La Comisión Interamericana solicitó a la Corte sancionar al Estado de Panamá por la violación de 6 artículos de la Convención Americana a saber:

8 (Garantías Judiciales); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 10 (Derecho a Indemnización); 15 (Derecho de Reunión); 16 (Libertad de Asociación); y 25 (Protección Judicial) en relación con el artículo 1.1; 2; y 33 y 50.2 (Deber del Estado de cumplir de buena fe las recomendaciones emitidas por la Comisión en sus Informes). En efecto, tal como se desarrolló en las sanciones de la Corte, el Estado de Panamá fue sancionado por violar 5 artículos de la Convención y solamente se le absolvió por el artículo 15 al considerar que no violó el derecho de reunión.

En este caso es importante precisar que los derechos laborales (de reunión, asociación e indemnización) no son contemplados como derechos colectivos o derechos económicos, sociales y culturales también llamados derechos de segunda generación. No se podía esperar otra cosa, dado que la Convención Americana no protege derechos económicos, sociales o culturales, sino solamente derechos civiles y políticos.

Sin embargo, esto no le quita importancia al Sistema Interamericano el cual aparece como una oportunidad para los trabajadores desde la óptica de los derechos civiles y políticos. El caso Baena Ricardo expresa que es posible acceder a presentar sus quejas y denuncias a cualquiera de los dos órganos del Sistema Interamericano, a saber la Comisión Interamericana y luego a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En ese sentido la oportunidad de acceder al Sistema Interamericano por la vía de reconocer los derechos laborales como derechos económicos sociales y culturales es todavía incipiente dada las limitaciones de la Convención Americana y del mismo Protocolo de San Salvador el cual fue creado para llenar las limitaciones de la primera. En efecto, el Protocolo de San Salvador no llenó las

expectativas de equiparar los derechos económicos, sociales y culturales a los derechos civiles y políticos de la Convención Americana. El protocolo quedó suscrito a los informes por país y no logró fuerza para que sus enunciados tuviesen un carácter coercitivo. En ese sentido todavía habrá que esperar una mayor evolución y progresividad del Sistema Interamericano y una mayor incidencia de los actores socio – políticos para que el Sistema avance en un tratamiento similar de los derechos individuales y políticos.

#### **4. El tiempo en resolver los casos: una limitante en el Sistema Interamericano.**

El caso Baena Ricardo ingreso a la Comisión el 22 de febrero de 1994 y duró en esa instancia 4 años. El 16 de enero de 1998 la Comisión presentó la demanda ante la Corte y duró en esa 3 años. Y a partir del 2 de febrero del 2001 que la Corte dictó sentencia, hasta la fecha que se desarrolla esta investigación(junio del 2005) la duración es de 4 años y 4 meses. Es decir todo el proceso en el Sistema ha durado en términos generales 11 años. Y si a lo anterior le agregamos la fecha desde cuando se suscitaron los despidos (diciembre del 90) la suma total de todo el proceso es de 14 años.

En ese sentido se argumenta que con respecto al tiempo no existe una norma. Guardando las diferencias en cuanto a dificultad en la determinación de los hechos, Víctor Rodríguez expone los tiempos de duración de varios casos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

- el *Caso Paniagua Morales y otros* contra Guatemala ingresó a la Comisión el 10 de febrero de 1988 y fue enviado a la Corte Interamericana el 18 de enero de 1995 ( 6 años después).
- Contrasta con esta situación el *Caso Cesti Hurtado* contra el Perú, el cual fue sometido a la Comisión el 7 de marzo de 1997 y se envió a la Corte el 9 de enero de 1998 (menos de 9 meses)
- Un caso promedio puede ser el *Caso Caballero Delgado y Santana*, el cual fue sometido a la Corte Interamericana el 24 de diciembre de 1992, la sentencia de fondo se dictó tres años después (8 de diciembre de 1995), la sentencia de reparaciones es del 29 de enero de 1997.

Como puede analizarse en los casos anteriores el tiempo es un serio problema. El Sistema tiene en el tiempo quizás su mayor debilidad. No cabe duda que los 11 años que ha durado el caso en el Sistema y los 14 años que ha durado todo el caso a partir del momento en que fueron despedidos, el proceso se vuelve cansado y desgastante tanto física como emocionalmente para las víctimas. En ese sentido

habría que reconocer la disciplina y la mística de los dirigentes sindicales que han llevado la conducción de este caso. Las divisiones internas en el grupo de las víctimas no fueron motivo para claudicar en sus acciones. Por el contrario, las divisiones provocaron un mayor accionar del grupo de las víctimas ya que había una participación mayor en las deliberaciones y se desarrollaron también diferentes mecanismos y acciones de presión.

Tratando de buscar una solución al problema del tiempo, Víctor Rodríguez recomienda:

*“Para reducir tan largos lapsos de tiempo puede pensarse en varias alternativas, desde resolver los problemas presupuestarios de la Comisión y de la Corte para que sesionen con mayor regularidad, hacer de ambos, órganos permanentes o hasta crear mecanismos para eliminar la duplicidad de los procesos y evacuación de pruebas en ambas instancias. Un primer paso ya lo han dado la Corte y la Comisión Interamericanas, las cuales incluyeron en sendas reformas a sus Reglamentos en el año 2000, la reducción de algunos plazos procesales. Respecto al jus standi, existe un proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana en ese sentido.”*

En efecto, una propuesta de solución tiene que contemplar asuntos como presupuestos para darle un carácter más permanente a la Comisión y a la Corte, revisar la duplicidad de algunas funciones de la Corte y la Comisión, reducir algunos plazos procesales y buscar mecanismos más efectivos que obliguen a los Estados a cumplir con sus obligaciones con respecto a las sanciones que les han sido impuestas. Ese es un desafío para los movimientos sociales en general y para las organizaciones de derechos humanos en particular.

## **5. Importancia del carácter contencioso y vinculante de la Corte**

La competencia contenciosa de la Corte le permite analizar una demanda específica, establecer la veracidad de los hechos denunciados y decidir si estos constituyen una violación a la Convención Americana. Esto se materializa en un proceso judicial donde se manifiestan las opiniones contradictorias. Los Estados deben haber aceptado expresamente las atribuciones de la Corte y en ese contexto su papel contencioso. Las resoluciones y sentencias de la Corte son vinculantes para el demandante y demandado.

Es por eso que los Estados hacen todo lo posible para que el caso no pase de la Comisión Interamericana. Es de suponer que si la Comisión envía el caso a la Corte la denuncia va a favorecer a las víctimas, dado que la Comisión desarrollará argumentos suficientes y bien fundamentados para justificar las diferentes violaciones del Estado a la Convención Americana. Por eso la estrategia de los Estados tanto en la Comisión -proceso de solución amistosa- y en la Corte - fase de excepciones preliminares y la fase de fondo- será la de “dilatar” y “retardar” el proceso. El tiempo se vuelve en el mayor amigo de los Estados que no tienen voluntad de solucionar un determinado caso. Y el problema contencioso entra en cuestión cuando los Estados no tienen el interés de cumplir con las sanciones impuestas por la Corte. En el caso Baena Ricardo la sentencia final fue dictaminada el 2 de febrero del año 2001 y para el mes de mayo del 2005 todavía no se ha cumplido totalmente la sentencia. La sentencia en el caso Baena estipulaba que el Estado debía cumplir con todas las reparaciones e indemnizaciones en un plazo de 12 meses. Hasta el momento el Estado lleva 4 años y 4 meses y solo ha cumplido parcialmente sus obligaciones. En este sentido el carácter contencioso y vinculante de la Corte queda limitado. Será necesario buscar otro mecanismo coercitivo para que los Estados se sientan obligados a cumplir con las sentencias del caso. Esta crítica no pretende quitarle importancia al carácter contencioso de la Corte. Por el contrario, de lo que se trata es de encontrar los mecanismos jurídicos internacionales que nos permitan una mayor efectividad en los veredictos de la Corte en la fase de su cumplimiento.

## **6. El rol de los diversos actores**

En este punto se quiere desarrollar una reflexión sobre el papel que deben jugar los diferentes actores en un proceso no para evitar los conflictos sino para enfrentarlos en su correcta dimensión. En el proceso del caso Baena participaron diversos actores, a saber el Comité de Derechos Humanos de Panamá, CEJIL Washington y CEJIL Costa Rica, la Comisión, la Corte, las Víctimas y los Estados a través de sus representantes. Los sujetos principales del proceso son las 270 víctimas. Ellos son la razón de ser de la demanda ante el Sistema Interamericano. Por lo tanto, los otros actores tienen un carácter de aliados, asesores-representantes, demandados o de jueces que les tocará impartir justicia. En este sentido nos parece importante ubicar y reconocer los roles o funciones de cada actor en el proceso.

Por lo tanto, las víctimas son los protagonistas principales de la historia. Las víctimas designan un grupo de dirigentes que asumen la conducción y representación del caso. Los representantes legales de

las víctimas son de alguna forma asesores o delegados pero no son los representantes socio-políticos del grupo de las víctimas.

En este contexto retomamos las críticas que los dirigentes sindicales y víctimas Manrique Mejía y Rolando Gómez han expresado a la labor sustitutiva de varios asesores o abogados en el proceso. Rolando Gómez crítica el papel de la Comisión y la Corte en el sentido de que se dejan presionar fácilmente por los Estado demandados, a CEJIL por no jugar un papel beligerante y acomodarse al Sistema Interamericano. Y también crítica fuertemente al Estado de Panamá por no mostrar voluntad para resolver el caso. La crítica ante el Estado también es compartida por Manrique Mejía. Este último reconoce el trabajo técnico de CEJIL y considera que esta institución ha actuado de acuerdo a las circunstancias. En esta línea Rolando Gómez también ha levantado una fuerte crítica a la señora Minerva Gómez que en un primer momento representaba a las víctimas a través del Comité Panameño de Derechos Humanos. Ella siguió en el proceso en la Corte a través de CEJIL.

La cuestión fundamental en este caso es que nadie debe de sustituir el papel de representación social de las propias víctimas. Es cierto que las víctimas nombran sus representantes legales, pero eso no debe llamarse a engaño y confundir dicha representación en papel sustitutivo de la dirigencia propiamente de las víctimas. Las víctimas pueden estar equivocadas en sus decisiones y si cometen errores, ellos asumirán las consecuencias de sus actos. Los asesores o representantes legales pueden señalar los diferentes escenarios o advertir de posibles errores, sin embargo, serán los sujetos de esa historia los que determinarán el rumbo a seguir. En esas circunstancias, cuando se enfrentan dos posiciones opuestas, que coloca a los asesores en una esquina y a los sujetos víctimas en la otra, solo quedan dos caminos: el retiro o el seguimiento. El asesor o representante legal deberá retirarse del caso si sus recomendaciones son contrarias al grupo que representa. El asesor se equivoca si decide continuar en determinado proceso tratando de sustituir a los actores víctimas del caso. Para Rolando Gómez algunos asesores en el caso Baena lo mejor es que se hubiesen separado. Un ejemplo de ello fue el retiro de la señora Marcela Matamoros directora para ese momento de CEJIL, dado que entro en conflicto con varias víctimas, ya que su posición era que al Estado de Panamá “solamente se le debería de imponer una sanción moral” (Gómez, R)

En resumen, los asesores o intelectuales orgánicos no deben sustituir a los dirigentes sociales. La asesoría política, legal o académica es un acompañamiento o servicio solicitado. Cuando la asesoría no se necesita o cuando entra en contradicción con el grupo al que se representa lo mejor es retirarse.

## **7. La lucha se realiza en los tribunales y en las calles**

Un aprendizaje en el caso Baena es que la lucha debe realizarse en dos frentes, a saber en los tribunales y en las calles. Los dos frentes son necesarios. Es un error apostar solamente a los tribunales y de igual forma también es un error considerar que la movilización por sí misma conduce a una victoria. La experiencia de lucha del movimiento sindical y de otras organizaciones sociales señala que cuando una organización apuesta solamente a los tribunales termina por desmovilizarse. Los tribunales por sí mismos desmovilizan. El juego lo determinan los abogados y los jueces. Las organizaciones sociales y sus dirigencias se convierten en espectadores. Las organizaciones se vuelven dependientes de los abogados. Los abogados de esa forma sustituyen a la dirigencia. Ellos se llegan a convertir en los máximos dirigentes. Ellos tienen el conocimiento y por lo tanto el poder.

Por otra parte, los que apuestan solamente a la movilización definen su estrategia sobre la base de la denuncia y del NO y menosprecian el trabajo teórico, científico – jurídico y propositivo. Renuncian a la asesoría teórica o jurídica y consideran que ellos por sí mismos pueden negociar. Su propuesta se reduce a unos cuantos slogan de lucha y muchas veces no saben como ejecutarla. Las propuestas se convierten en semejantes pliegos donde la mayoría de ellos no tienen viabilidad. Su fuerza radica en la capacidad de movilización y tienen a su favor que la “denuncia” y el “no” son elementos que con cierta facilidad generan acciones de movilización. Un ejemplo de lo anterior, se ha vivido en el continente cuando fruto de grandes movilizaciones de los pueblos se han caído presidentes, pero los grupos sociales que han protagonizado dichas luchas no tenían una propuesta alternativa sobre el tema de fondo y mucho menos de gobernabilidad. El resultado de muchas de esas luchas es que han derrumbado varios presidentes, pero el problema que originó ese hecho sigue igual y el nuevo presidente es igual o peor que el anterior. Es por ello que la estrategia de lucha debe ser contundente y fuerte en los dos frentes: en las calles y en los tribunales, en la movilización y la propuesta.

El caso Baena fue un buen ejemplo de cómo articular ambos elementos en una estrategia. Los tribunales y las calles fueron trincheras de lucha. Las luchas se libraron dentro y fuera de las oficinas de la Comisión Interamericana en Washington y dentro y fuera de las Oficinas de la Corte Interamericana en Costa Rica. En ese sentido, la división del grupo no debilitó la fuerza de las víctimas sino que por el contrario, en este caso sirvió para enfrentar la situación desde los dos frentes de lucha.

En este contexto es de resaltar el manejo del conflicto que hicieron los dirigentes Manrique Mejía y Rolando Gómez y posteriormente Fernando del Río Gaona. Es cierto que hubo una división, pero como lo expresó Rolando Gómez en vez de debilitarlos, los fortaleció. Los dos grupos primero, y el tercero después, con sus diferentes estilos y estrategias se mantuvieron activos. “Ellos intentaron que esa situación se mantuviera lo menos visible”(Mejía, M). Y Manrique expresa que él como representante de la mayoría de los trabajadores incluía en su agenda a los 270 víctimas. No cabe duda que aquí hubo un respeto a las diferencias y una aceptación de la situación. No hubo estrategias de excluir a nadie. El principio del pluralismo al interior de las víctimas prevaleció en sus luchas. El respeto de aceptarse diferentes en las estrategias de lucha pero sin excluirse, quizás explique la situación de que en el transcurso del año 2005 los tres grupos trabajen de forma coordinada con el propósito que el Estado panameño cumpla con la parte pendiente de las indemnizaciones.

## **Bibliografía**

Carta de la OEA. Pag Web <http://.oea.or>

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) Pag Web <http://.oea.or>

Caso Baena Ricardo y otros. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 22 de noviembre del 2002. 270 trabajadores vs. Panamá. Cumplimiento de sentencia. Pag. Web. [Corteidh.or.cr](http://Corteidh.or.cr)

Caso Baena Ricardo y otros. Excepciones preliminares. 18 de noviembre, 1999. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pag. Web. [Corteidh.or.cr](http://Corteidh.or.cr) / Serie C, N. 61.

Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2 de febrero del 2001. Pag. Web. [Corteidh.or.cr](http://Corteidh.or.cr) / Serie C, N. 72

Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 28 de noviembre del 2003. Pag. Web. [Corteidh.or.cr](http://Corteidh.or.cr) / Serie C, N. 104

Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fotocopia.

Entrevista a Mejía Manrique, 25 de abril 2005

Entrevista a Rolando Gómez, 10 de junio 2005

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos(1948-1995): Evolución, Estado Actual y perspectivas de Antonio Cancado Trindade en Derecho Internacional y Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. De la página 47 a la 89.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Víctor Rodríguez Rescia. Copia de 33 páginas.

Introducción al sistema interamericano en La Protección de los Derechos Humanos en las Americas. Buergental, Norris y Shelton. De la página 67 a la 62.

Los derechos laborales y sindicales desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales: hacia una visión integral de los derechos humanos. Víctor Rodríguez Rescia.

Manual Internacional de Derechos Humanos. Buergental, Grossman y Nikken. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. De la página 105 a la 114

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Pag. Web <http://.oea.or>

## ANEXOS

### Lista de las víctimas

Los 270 trabajadores que la Comisión considera han sido víctimas en el presente caso son:

#### Ministerio de Obras Públicas: 10

Leonidas A. Baena Ricardo, Alfredo Berrocal Arosemena, Francisco J. Chacón, Arístides Barba Vega, Salvador Vela, Eugenio Delgado, Juan O. Sanjur, Porfirio Real, Luis del Carmen Melgarejo Núñez, Juan de Gracia.

#### Autoridad Nacional Portuaria: 20

César Aparicio Aguilar, Fernando Dimas, Eugenio Tejada, Felipe Argote, Luis Cabeza, Rolando Graham, Rigoberto Enríquez, Ilda Ortega, Ismael Campbell, Carlos Henry, Tomás Morales, Daniel José Health, Maricela Rodríguez, Miguel Martínez, Carlos Archibold, Gabino Young, Sergio Marín, Jaime Legal, Enrique Jiménez, Luis Martínez.

#### Empresa Estatal de Cemento Bayano: 8

José Corvalan, Fernando Hernández, Militza de Justavino, Andrés Guerrero, Marco Moscoso, Hildebrando Ortega, Saúl Quiroz, Enrique Silvera.

#### Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.....(INRENARE): 4

Elías Manuel Ortega, Euribiades Marín, Domingo Montenegro Domínguez, César Augusto Contreras Pérez.

#### Ministerio de Educación: 1

Marina Elena Villalobos,

#### Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL): 58

Eduardo Cobos, Iraida Castro, Eduardo Williams, Ricardo Simmons, Rolando Miller, Yitus Henry, Guillermo Torralba, Eleno García, Alfonso Chambers, Manuel Sánchez, Francisco Segura, Jorge Cobos, Jorge Murillo, Ricardo Powel, Antonio Murez, María Sánchez, Lidia Marín, Gustavo Mendieta, Carlos Márquez, Hermes Marín, Gustavo Martínez, Alejandrina Gordon, Leonel Angulo, Luis Estribi, Carlos Catline, Orlando Camarena, Errol Vaciannie, Regino Ramírez, Carlos Mendoza, Luis Coronado, Ricardo Rivera, Rolando Roa, Walters Vega, Modier Méndez, Tilcia Paredes, Alexis Díaz, Marisol Matos, Rigoberto Isaac, Jorge Aparicio, Ramiro Barba, Eugenio Fuentes, Algis Calvo, Marcos Tovar, Elberto Cobos, Yadira Delgado, Mireya Rodríguez, Ivanor Alonso, Alfonso Fernández, Rodolfo Campos, Nemesio Nieves, Judith Correa, Edgar de León, Arnoldo Aguilar, Marisol Landao,

Wilfredo Rentería, Segismundo Rodríguez, Pedro Valdez, Ricardo Guisepitt.

### Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAA): 32

Javier Muñoz, Marcos Guerrero, Nicolás Soto, Ernesto Walker, Adela De Góndola, Víctor Julio Carrido, David Clavo, Germán Gálvez, Aldo D'andrea, Jorge Rivas, Hugo Pérez, Diómedes Romero, Paulino Villareal, Euclides Madrid, Nelson Alvarado, Arturo González, Aurelio González, Miguel Prado P., Roberto Guerra, César De Ovaldia, Luis Bedoya, José Guaitoto, Tomás González, Florentino Cerrión, Carlos Philips, Rómulo Howard, Alexis Cañas, Nelson Cortés, Roselio Luna, David Jaen, José Pérez, Luis Cárdenas,

### Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE): 137

Jorge Alegría, Andrés Alemán, Perlina De Andrade, Luis E. Anaya, Santiago Alvarado, Javier Atencio A., Víctor Arauz, Pedro Atencio, Álvaro Arauz, Rubén Darío Barraza, Carlos Beamont, Samuel Beluche, Andrés Bermúdez, Miguel Bermúdez, Luis Bernuil, Alba Berrio, Marcos Bracamaya, Mario Brito, José Blanco, Víctor Bock, Víctor Buenaño, Jaime Batista, Heliodo Bermúdez, Luis Batista, Jaime Camarena, Juanerje Carrillo, Robustiano Castro, Ladislao Caraballo, Reynaldo Cerrud, Manuel Corro, Minerva De Campbell, Xiomara Cárdenas, Cayetano Cruz, Luciano Contreras, Nataniel Charles, Domingo De Gracia, Fernando Del Río G., Antonia De Del Vasto, Manuel Del Vasto, Roberto Escobar, César Espino, Jaime Espinosa, Jorge Ferman, Julio Flores, Alexis Garibaldi, Eduardo Gaslin, Rolando Gómez, Antonio González, Benito González, Eric González, Raúl González R., Evangelista Granja, Rubén Guevara, Alfredo Guerra, Esther María Guerra, Rita Guerra, Melva Guerrero, Aníbal Herrera, Félix Herrera, Magaly De Herrera, Manuel Herrera, Pompilio Ibarra, Daniel Jiménez, Rolando Jiménez, José A. Kelly, Eric Lara, Dennis Lasso, Dirie Lauchu, Luis A. Laure, Gilberto Leguizamo, Darien Linares, César Lorenzo, Zilka Lou, Jorge Martínez, Manrique Mejía, Luis Miranda, Oran Darío Miranda, Luis Montero, Valentín Morales, Natalio Murillo, Raúl Murrieta, Estabana Nash, Amed Navalo, Sergio Ochoa, Antonio Ornano, Gustavo Ortiz, Omar Osos, Luis Osorio, Miguel A. Osorio, Evelio Otero, Esteban Perea, Medardo Perea, Cristina Pérez, Fredy Pérez, Rubén Darío Pérez, Mario Pino, Giovanni Prado, Pablo Prado, Tomás Pretel, Juan B. Quijada, Donay Ramos, Dorindo Ríos, Iris Magaly Ríos, Ricardo Ríos, Syldee Ríos, Vladimir Ríos, Luis Risco, Alidio Rivera, Amos Darío Rodríguez, Anelly De Rodríguez, Isac M. Rodríguez, Ernesto Romero, Sandra L. De Romero, Ramón Ruiz, Benigno Saldaña, Jaime Salinas, Ilka De Sánchez, Luis Sánchez, José Santamaría, Cristóbal Segundo, Tomás Segura, Enrique Sellhom, Teresa De Sierra, Sonia Smith, Elvira De Solórzano, Luis Sosa, Víctor J. Soto, Rafael Tait Yepes, Josefina Tello, Daniel Trejos, Ricardo Trujillo, Luis Tuñón, Marisina Ubillus, Manuel Valencia, Rodolfo Vence, José Villareal, y Rodolfo Winter.