

Corte Interamericana de Derechos Humanos
Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá
Sentencia de 2 de febrero de 2001
[EXTRACTO]

I Resumen.

El 16 de enero de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió ante la Corte una demanda contra la República de Panamá. La Comisión sometió este caso con el fin de que la Corte decidiera si hubo violación, por parte de Panamá, de los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos); 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno); 8 (Garantías Judiciales); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 10 (Derecho a Indemnización); 15 (Derecho de Reunión); 16 (Libertad de Asociación); 25 (Protección Judicial), y 33 y 50.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior, como resultado de los hechos ocurridos a partir del 6 de diciembre de 1990 y especialmente a partir del 14 de diciembre de dicho año, fecha en que se aprobó la Ley No.25, [con base en la cual] fueron arbitrariamente destituidos de sus cargos 270 empleados públicos, que habían participado en una manifestación por 2 reclamos laborales, a quienes se acusó de complicidad con una asonada militar. Posteriormente a[l despido arbitrario de dichos trabajadores], en el procedimiento de sus quejas y demandas[,] se cometieron en su contra una sucesión de actos violatorios de sus derechos al debido proceso y [a] la protección judicial

II Hechos Probados.

El 16 de octubre de 1990 la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales presentó al Gobierno de Panamá un pliego de 13 peticiones, que incluían entre otras: la no privatización de las empresas estatales; la derogación de las leyes que reformaban el Código de Trabajo; el cese de los despidos y el reintegro inmediato de los dirigentes del sector estatal; el pago de las bonificaciones y del décimotercer mes; el respeto a las leyes laborales, reglamentos internos, y los acuerdos pactados con las organizaciones del sector estatal; el respeto a las organizaciones laborales y sus dirigentes, etc.

La Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales convocó públicamente a una marcha para el 4 de diciembre de 1990 y a un paro laboral de 24 horas para el día siguiente. El 4 de diciembre tuvo lugar la manifestación pública de protesta, cuyo propósito era la reivindicación de las peticiones contenidas en el pliego rechazado por el Gobierno, coincidentalmente, ese mismo día ocurrió la fuga del Coronel Eduardo Herrera Hassán de la isla de Naos y la toma parcial del Cuartel Central de la Policía Nacional, por parte de éste junto con un grupo de militares.

El 6 de diciembre de 1990 el Ministro de la Presidencia, “en virtud de autorización del Consejo de Gabinete”, remitió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley proponiendo la destitución de todos los servidores públicos que habían participado en la organización, llamado o ejecución del paro de 4 de diciembre de 1990, por considerar que dicho movimiento buscaba subvertir el orden constitucional democrático y suplantarlo por un régimen militar.

Antes de la aprobación de dicha ley el Estado despidió a la mayoría de los trabajadores, supuestas víctimas en el presente caso. Estos despidos se realizaron mediante

comunicación escrita, expedida en la mayoría de los casos por el Director General o Ejecutivo de la entidad, por orden del Presidente de la República, basado en la participación en el supuesto paro ilegal del 5 de diciembre de 1990. Para realizar dichos informes se basaron en el conocimiento que tenían de la actividad realizada en la promoción, organización o participación en el paro del 5 de diciembre de 1990.

Antes de la aprobación de la Ley 25, los trabajadores del IRHE y del INTEL se encontraban regidos por la Ley 8 de 25 de febrero de 1975 y por sus respectivos reglamentos internos de trabajo, bajo una jurisdicción especial de trabajo. El conducto regular para llevar a cabo el despido, requería remitir el caso al Departamento de Coordinación Laboral y Bienestar Social para que se realizara una investigación, dentro de la cual debía llevarse a cabo una entrevista con el trabajador. Posteriormente, la Dirección de Asesoría Legal, con base en el resultado de la investigación, debía emitir una opinión legal y remitirla a la Dirección General, para que ésta última tomara la decisión final. El empleador debía notificar al trabajador, previamente y por escrito, la fecha y causa del despido. Los trabajadores del INTEL contaban con un proceso administrativo previo al cese de funciones. En ese sentido, una vez emitido el acto de destitución, los trabajadores del IRHE y del INTEL tenían derecho a apelar al Comité Central de Empresa y al Director o Gerente General de la Institución.

En la jurisdicción especial de trabajo, los trabajadores tenían derecho de acudir a las Juntas de Conciliación y Decisión, para solicitar el reintegro o el pago de una indemnización. Dependiendo de la cuantía de ésta, los trabajadores tenían la facultad de recurrir la decisión ante el Tribunal Superior del Trabajo. Sin embargo, de forma condicionada, mediante la vía del recurso de amparo de garantías constitucionales, las decisiones del Tribunal Superior de Trabajo podían llegar a ser conocidas por el pleno de la Corte Suprema de Justicia

De acuerdo con el Código de Trabajo, para el despido de los dirigentes con fuero sindical sujetos a dicha normativa, se debía tener previa autorización de los tribunales de trabajo.

Los otros servidores públicos que no contaban con leyes especiales, se regían por el Código Administrativo, la ley orgánica y el reglamento interno de la institución en que laboraban. El empleador debía notificar al trabajador, previamente y por escrito, la fecha y causa del despido. Una vez emitido el acto de destitución, los trabajadores tenían derecho a plantear un recurso de reconsideración ante la misma instancia que dictó el acto, y un recurso de apelación ante el superior inmediato, agotándose con ello la vía gubernativa

El 23 de enero de 1991 el Consejo de Gabinete realizó la calificación que le facultaba el “parágrafo” del artículo 2 de la Ley 25. Mediante Resolución No. 10 estableció que atentaban contra la democracia y el orden constitucional los paros y ceses colectivos de labores abruptos en el sector público, y que “[i]ncurr[ía] en causal de destitución todo servidor público que, a partir del día 4 de diciembre de 1990, h[ubiese] promovido, convocado, organizado o participado o que, en el futuro promueva, convoque, organice o participe en paros que no cumplan con los procedimientos y restricciones establecidos en la Ley o ceses colectivos de labores abruptos en el sector público. En ese orden de ideas, si bien su promulgación era posterior a los hechos del 4 de diciembre, era aplicada retroactivamente.

En ese orden de ideas, los trabajadores destituidos por su presunta participación en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaron contra la democracia y el orden constitucional, que desarrolló la ley 25, nunca fueron vinculados a las investigaciones penales seguidas contra las personas que participaron en el movimiento del Coronel Eduardo Herrera Hassán, así como tampoco se les siguió un proceso judicial penal independiente por delitos contra la seguridad del Estado o del orden constitucional.

De los trabajadores despedidos, algunos que no tenían fuero sindical, acudieron a la Junta de Conciliación y Decisión No. 5, la cual no recibió las demandas. Los dirigentes sindicales, plantearon demandas ante los Juzgados de Trabajo, los cuales les solicitaron retirar dichas demandas. Ambos órganos fundamentaron los rechazos en que de acuerdo con la Ley 25 eran incompetentes.

El pleno de la Corte Suprema de Justicia conoció de recursos de amparo de garantías constitucionales dirigidos contra las “órden[es] de no hacer” de la Junta de Conciliación y Decisión No. 5 y le ordenó recibir las demandas y expresar las razones por las cuales no se consideraba competente para conocerlas; de acuerdo con lo establecido en la Ley 25, la mayoría de las 270 presuntas víctimas interpusieron recursos de reconsideración.

Adicionalmente, ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 25. Dichas acciones fueron acumuladas y, mediante sentencia de 23 de mayo de 1991, dicho tribunal declaró que la Ley 25 era constitucional salvo el “parágrafo” del artículo 2. La decisión del tribunal, estuvo fundamentada en que en las acciones de inconstitucionalidad, el pleno de la Corte Suprema de Justicia se debe limitar a “declarar si una norma legal es o no inconstitucional”, y no se pronunció sobre la situación concreta de los trabajadores destituidos. Dicha decisión tiene el carácter de final, definitiva, obligatoria y no tiene efecto retroactivo. Posteriormente los trabajadores plantearon demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la cual declaró que los despidos eran legales con base en la Ley 25. Dichas sentencias eran finales, definitivas y obligatorias.

En ninguno de los procesos incoados por los demandantes, se presentaron pruebas relativas a demostrar que los trabajadores despedidos habían participado en actos contrarios a la democracia y el orden constitucional

III Consideraciones de la Corte. Arts. 8 y 25. Protección y Garantías judiciales.

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

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los

derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

131. Pese a que el Estado alegó que en Panamá no existía carrera administrativa al momento de los hechos del caso (diciembre de 1990) y que, en consecuencia, regía la discrecionalidad administrativa con base en la cual se permitía el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, este Tribunal considera que en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso legal. Al respecto es importante distinguir entre las facultades discrecionales de que podrían disponer los gobiernos para remover personal en función estricta de las necesidades del servicio público, y las atribuciones relacionadas con el poder sancionatorio, porque estas últimas sólo pueden ser ejercidas con sujeción al debido proceso

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

136. Debe reiterar la Corte que los procesos judiciales se basaron en la aplicación de la Ley 25 a los trabajadores destituidos, la cual no regía al momento de los hechos que motivaron las destituciones y que este Tribunal ha considerado contraria al principio de legalidad y de no retroactividad. La normativa 95 jurídica que contemplaba los procesos aplicables en el momento de los hechos por los cuales fueron despedidos fue derogada precisamente por la citada Ley 25.

137. El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos.⁵⁸ El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Por su parte, el artículo 25 de la Convención ordena proporcionar un recurso sencillo y rápido para la protección de los derechos de las personas.

138. Los 49 recursos de amparo de garantías constitucionales interpuestos por los trabajadores destituidos ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia fueron presentados debido a que la Junta de Conciliación y Decisión No. 5, tribunal encargado de atender demandas de los trabajadores destituidos de algunas dependencias estatales al momento de los hechos ocurridos el 4 y 5 de diciembre de 1990, había tomado la decisión de no recibir dichas demandas por considerarse incompetente en virtud de la Ley 25. Es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 91.b del Código Judicial de Panamá, la Corte Suprema en pleno es la encargada de conocer los

recursos de amparo. La Corte Suprema de Justicia, al resolver dichos recursos de amparo, determinó que la Junta de Conciliación y Decisión No.5 debía recibir las demandas y fundamentar las razones por las cuales no se consideraba competente para conocer las mismas. Los recursos de amparo de garantías constitucionales fueron, pues, resueltos por la Corte Suprema, pero únicamente en el sentido de disponer que la Junta de Conciliación y Decisión No. 5 debía fundamentar su incompetencia, de forma tal que no se estaban adoptando decisiones sobre el problema del despido ni atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención.

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

140. Al considerarse la Ley 25 constitucional y al derogar ésta la normativa vigente al momento de los hechos por tener carácter retroactivo, los trabajadores tuvieron que acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante demandas contencioso-administrativas. En estos procesos los trabajadores no contaron con amplias posibilidades de ser oídos en procura del esclarecimiento de los hechos. Para determinar que los despidos eran legales, la Sala Tercera se basó exclusivamente en el hecho de que se había declarado que la Ley 25 no era inconstitucional y en que los trabajadores habían participado en el paro contrario a la democracia y el orden constitucional. Asimismo, la Sala Tercera no analizó las circunstancias reales de los casos y la comisión o no, por parte de los trabajadores despedidos, de la conducta que se sancionaba. Así, no consideró los informes en los cuales se basaron los directores de las diferentes entidades para determinar la participación de los trabajadores en el paro, informes que ni siquiera constan, según las pruebas aportadas, en los expedientes internos. La Sala Tercera, al juzgar con base en la Ley 25, no tomó en cuenta que dicha ley no establecía cuáles acciones atentaban contra la democracia y el orden constitucional. De esta manera, al acusar a los trabajadores de participar en un cese de actividades que atentaba contra la democracia y el orden constitucional, se les culpaba sin que estas personas hubieran tenido la posibilidad, al momento del paro, de saber que participar en éste constituía causal de una sanción tan grave como el despido. La actitud de la Sala Tercera resulta más grave aún, si se considera que sus decisiones no eran susceptibles de apelación, en razón de que sus sentencias eran definitivas e inapelables.

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

142. En el acervo probatorio del presente caso no consta que todos los trabajadores hubiesen interpuesto acciones de inconstitucionalidad, recursos de amparo de garantías constitucionales y demandas contencioso-administrativas. No obstante, el Estado no

proporcionó información individualizada, ni analizó por separado los casos de las supuestas víctimas y tampoco controversió ni puso en duda el hecho de que varias de estas personas interpusieron los aludidos recursos, sino que se limitó a alegar sobre el conjunto de los 270 trabajadores que figuraran como presuntas víctimas en el presente caso.

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