

## Corte Interamericana de Derechos Humanos

### Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá

Sentencia de 18 de noviembre de 1999  
(Excepciones Preliminares)

En el caso Baena Ricardo y otros,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”, “la Corte Interamericana” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes jueces\*:

Antônio A. Cançado Trindade, Presidente  
Máximo Pacheco Gómez, Vicepresidente  
Hernán Salgado Pesantes, Juez  
Oliver Jackman, Juez  
Alirio Abreu Burelli, Juez y  
Carlos Vicente de Roux Rengifo, Juez

presentes, además,

Manuel E. Ventura Robles, Secretario y  
Renzo Pomi, Secretario adjunto

de acuerdo con el artículo 36.6 de su Reglamento (en adelante “el Reglamento”), dicta la siguiente sentencia sobre las excepciones preliminares interpuestas por el Estado de Panamá (en adelante “el Estado” o “Panamá”).

#### I

#### Introducción de la causa

1. Este caso fue sometido a la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”)

el 16 de enero de 1998. Se originó en la denuncia número 11.325, recibida en la Secretaría de la Comisión el 22 de febrero de 1994.

## II

### hechos expuestos en la demanda

2. En los siguientes párrafos, la Corte resume aquellos hechos alegados por la Comisión en el escrito de demanda, relevantes para la consideración de las excepciones preliminares:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;

d) el 10 de diciembre de 1990[1], 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;

e) 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) (cfr: Proyecto de Ley, anexo 14 a la demanda). 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.

f) 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.

### III

#### Procedimiento ante la Comisión

3. El 22 de febrero de 1994 la Comisión 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. El 6 de julio de 1994 la Comisión comunicó la denuncia al Estado y le solicitó que presentara la información correspondiente en un

plazo de 90 días.

4. El 24 de julio y el 19 de octubre de 1994, la Comisión envió al Estado información adicional presentada por el reclamante y, en el último envío, le solicitó que adoptara las medidas pertinentes para que en un plazo de 60 días le presentara todos sus informes.

5. El 9 de septiembre de 1994 Panamá presentó su respuesta a la Comisión, quien se la remitió al reclamante el 25 de octubre de ese año y, el 24 de enero de 1995, el reclamante presentó sus observaciones a dicho escrito, las cuales se transmitieron al Estado el 31 de enero de 1995.

6. El 14 de febrero de 1995 el Estado presentó sus observaciones a la información adicional que la Comisión le había remitido el 19 de octubre de 1994 y, el 1 de marzo de 1995, la Comisión las transmitió al reclamante.

7. 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.

8. 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 de los mismos mes y año. En dicho Informe, la Comisión concluyó:

148. 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.

149. 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.

150. 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.

151. 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:

1. 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 Vº 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.
2. 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.
3. Recomendar al Estado modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto la referida ley 25.
4. 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.

5. 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”.

6. 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.

7. Comunicar al peticionario acerca de la adopción en [el] presente caso de un informe artículo 50.

LA COMISIÓN TRANSMITIÓ EL CITADO INFORME AL ESTADO, AL CUAL OTORGÓ EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PARA QUE LE COMUNICARA LAS MEDIDAS QUE HUBIESE ADOPTADO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES CITADAS.

9. 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”.

10. El 14 de enero de 1998 la Comisión, mediante acta de conferencia telefónica, decidió presentar el caso ante la Corte.

#### IV

##### Procedimiento ante la Corte

11. 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 (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”), 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.

12. La Comisión designó como sus delegados a los señores Carlos Ayala Corao y Hélio Bicudo, como sus asesores a los señores Jorge E. Taiana y Manuel Velasco-Clark, y como sus asistentes a los señores Minerva Gómez, Ariel Dulitzky, Viviana Krsticevic y Marcela Matamoros. Mediante nota recibida el 18 de junio de 1998 en la Secretaría de la Corte (en adelante “la Secretaría”), la señora Matamoros comunicó su renuncia a la participación en el presente caso.

13. El 28 de enero de 1998 la Secretaría, previo examen preliminar de la demanda realizado por su Presidente (en adelante “el Presidente”), la notificó al Estado, al cual informó sobre los plazos para contestarla, oponer excepciones preliminares y nombrar su representación. Asimismo, se invitó al Estado a designar Juez ad hoc.

14. El 20 de febrero de 1998 Panamá designó al señor Rolando Adolfo Reyna Rodríguez como Juez ad hoc.

15. El 27 de febrero de 1998 el Estado designó al señor Carlos Vargas Pizarro como agente.

16. 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:

1. 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;

2. 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”);

3. 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;

4. Caducidad de la demanda interpuesta ante la Corte;

y solicitó que la Corte declarara inadmisibile la demanda y dispusiera el archivo del expediente.

17. El 20 de mayo de 1998 la Comisión presentó sus observaciones, en las cuales solicitó que la Corte desestimara “por infundadas y extemporáneas las excepciones preliminares interpuestas” y que dispusiera “la continuación del procedimiento sobre el fondo del caso”.

18. El 29 de junio de 1998 el Estado presentó la contestación de la demanda.

19. El 14 de diciembre de 1998 el Presidente convocó al Estado y a la Comisión a una audiencia pública, que se celebraría el 27 de enero de 1999, para conocer sus puntos de vista sobre las excepciones preliminares interpuestas por el primero. Asimismo, el Presidente citó a dicha audiencia al señor Antonio Ducreux Sánchez, Viceministro de Trabajo de Panamá y testigo ofrecido por el Estado, para que rindiera su declaración en el curso de la audiencia mencionada.

20. El 19 de enero de 1999 el Estado designó como agente alterno al señor Jorge Federico Lee.

21. El 19 de enero de 1999 el señor Rolando Adolfo Reyna Rodríguez, en su



condición de juez ad hoc en el caso, informó a la Corte que “tuv[o] actuación [...] [en] la demanda JORGE A. MARTÍNEZ -vs- INSTITUTO DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y ELECTRIFICACIÓN, la cual recha[zó] por falta de jurisdicción sin entrar a conocer el caso.” Además, informó que “desempeñar[ía] el cargo de Asuntos Marítimos Internacionales en la República de Panamá”.

Finalmente, solicitó a la Corte que “determine si [los hechos señalados con anterioridad] son causales de impedimento”.

22. El 19 de enero de 1999, la Secretaría, siguiendo instrucciones del Tribunal, solicitó al señor Rolando Adolfo Reyna Rodríguez que informara sobre “[las c]aracterísticas y objeto del proceso identificado como Jorge A. Martínez -vs- Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, en el cual [...] tuvo participación como Presidente de la Junta de Conciliación y Decisión No.4” y sobre la “[u]bicación, en la estructura del Estado de Panamá, de la oficina o repartición ‘Asuntos Marítimos Internacionales’”.

23. El 22 de enero de 1999 el señor Rolando Adolfo Reyna Rodríguez informó a la Corte, en respuesta a la solicitud del día anterior, que el proceso en el cual participó como Presidente de la Junta de Conciliación y Decisión Laboral No.4, se basó en una demanda laboral interpuesta por varios trabajadores despedidos por la Ley 25, la cual rechazó por falta de jurisdicción. Asimismo, informó que la “autoridad marítima es en Panamá una institución autónoma que se dedica a todo lo relacionado con las naves mercantes”.

24. Ese mismo día la Corte dictó una resolución mediante la cual decidió:

1. Declarar que el señor Rolando Adolfo Reyna Rodríguez está impedido para el ejercicio del cargo de Juez ad hoc en el presente caso.
2. Continuar con el conocimiento del mismo con su composición actual.
3. Notificar la presente Resolución al señor Rolando Adolfo Reyna Rodríguez.

25. La audiencia pública sobre excepciones preliminares fue celebrada en la sede de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica el 27 de enero de 1999.

Comparecieron

por la República de Panamá:

Carlos Vargas Pizarro, agente;  
Jorge Federico Lee, agente alterno;  
Isabel Damian K., Embajadora de la República de Panamá en Costa Rica;  
Ángela Álvarez Oller, Cónsul de la República de Panamá en Costa Rica;  
Santiago E. O. Donnell, Ministro Consejero de la Embajada de la República de Panamá en Costa Rica;  
Jorge Ruiz, Vicepresidente Administrativo del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación; y  
Sofía Escalante Trejos, asistente;

por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Hélio Bicudo, delegado;  
Manuel Velasco Clark, abogado;  
Viviana Krsticevic, asistente; y  
Soraya Long, asistente;

testigo propuesto por el Estado:

Antonio Ducreux Sánchez.

26. A continuación la Corte sintetiza la declaración del testigo:

a. 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.

## V

### Competencia

27. 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.

## VI

Primera y cuarta excepciones:

Incumplimiento del Artículo 51 y Caducidad de la Demanda

28. 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.

29. Para fundamentar dicha excepción, el Estado presentó los argumentos sobre los hechos y de derecho que la Corte sintetiza a continuación:

a) que el 17 de octubre de 1997, durante su 97o. Período Ordinario de Sesiones, la Comisión remitió a Panamá el Informe No. 37/97, relativo al caso 11.325, adoptado el día anterior;

b) 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;

c) 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;

d) que en ningún momento la Comisión procedió conforme a las normas procedimentales antes citadas, pues acordó enviar el caso 11.325 a la Corte “al amparo de una evidente interpretación errónea y de mala fe de las normas procesales”, mediante un procedimiento informal e irregular basado en una consulta hecha vía telefónica a cinco de sus siete miembros, titulada “Acta de la conferencia telefónica entre los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para decidir envío a la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso de trabajadores del Estado de Panamá destituidos por la ley 25 de

1990”; y

e) que el Acta de Conferencia Telefónica realizada entre los miembros de la Comisión no cumplió con las formalidades procedimentales, por lo que violenta las normas de la Convención y sus Reglamentos, debido a que no existe ninguna atribución que permita a la Comisión celebrar una “Sesión-Conferencia” vía telefónica, tomar un acuerdo a distancia y remitir un caso contencioso a la Corte de esta manera.

30. La Corte sintetiza a continuación los argumentos de la Comisión sobre la primera excepción interpuesta por el Estado:

a) 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;

b) que reconoce expresamente que, en el presente caso, no adoptó el informe del artículo 51 de la Convención, pues esto no correspondía, por haberse presentado el caso ante la Corte;

c) 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;

d) 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, de acuerdo con la letra de la Convención y la jurisprudencia de la Corte;

e) que procedió, tal como lo hace reiteradamente en casos similares, a celebrar una conferencia telefónica, participando en esta ocasión cinco de sus siete miembros;

f) 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;

g) 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);

h) 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;

i) 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;

j) 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;

k) 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;

l) 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;

m) 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;

n) 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;

o) 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

p) que consideraciones de tipo formal no pueden ir en detrimento de la realización de la justicia.

31. La cuarta excepción interpuesta por el Estado se refiere a la caducidad de la demanda de la Comisión interpuesta ante la Corte.

32. Para fundamentar dicha excepción, Panamá presentó los argumentos de hecho y de derecho que a continuación se resumen:

a) que la Comisión nunca aprobó en la forma y procedimientos estipulados tanto en la Convención como en los Reglamentos atinentes, el informe de remisión de un caso a la Corte a que se refiere el artículo 51.1 de la Convención. Por el contrario, realizó “una serie de llamadas telefónicas a cinco miembros de la Comisión [consignadas] en un documento informal y poco solemne que LA COMISION [ha llamado] ‘ACTA DE CONFERENCIA TELEFONICA...’”;

b) que la demanda contra Panamá adolece de un vicio formal de legalidad, que “anula” la remisión del caso 11.325 a la Corte porque se venció el plazo de tres meses, sin que el informe correspondiente se haya hecho y presentado conforme a lo que la Convención establece. Es por ello que el derecho de la Comisión de remitir el presente caso a la Corte caducó;



c) que la Comisión remitió el caso a la Corte basándose en el Informe No. 37/97 de 16 de octubre de 1997, en el cual en ningún momento se establece la posibilidad de que en caso de no cumplimiento por parte del Estado se pueda enviar el caso a la Corte;

d) que la Corte no puede dejar que la Comisión utilice arbitrariamente los plazos y menos si son de los contemplados en la Convención; y

e) que dentro de los límites de temporalidad y razonabilidad, el plazo de tres meses dado a la Comisión para que presente el caso 11.325 a la Corte, en aplicación de lo establecido en el artículo 51.1 de la Convención y en el artículo 43 del Reglamento de la Comisión, caducó después del día 16 de enero de 1998.

33. Por su parte la Comisión argumentó:

a) que esta excepción preliminar se encuentra íntimamente ligada a la primera y parte del error conceptual del Estado de equiparar el informe del artículo 51 de la Convención con el escrito de la demanda;

b) 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

c) 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.

\* \* \*

34. La Corte procede a considerar la primera y cuarta excepciones preliminares.

35. El Estado manifestó que la Comisión no actuó conforme a lo establecido en la Convención y en su Reglamento, respecto del envío de un

caso a la Corte, ya que el informe a que se refiere el artículo 51.1 de la Convención tiene carácter definitivo y es el único instrumento por medio del cual se puede disponer el envío de un caso a la Corte.

36. El artículo 51 de la Convención señala que:

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

37. El artículo 50 de la Convención se refiere a la emisión, por parte de la Comisión, de un informe que se le transmite al Estado, con carácter reservado, para que cumpla una serie de recomendaciones y solucione el asunto. Si dentro de los tres meses siguientes a la remisión del informe al Estado, el asunto no se ha solucionado y la Comisión considera que 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 (cfr: artículos 50 y 51 de la Convención). La Corte ya ha dicho que esta decisión no es discrecional, sino que “debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos humanos” establecidos en la Convención. (Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 54).

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

39. La Corte considera que es evidente la confusión entre la interposición de la demanda y la emisión del informe del artículo 51 de la Convención. Como ya la Corte señaló (supra, párr. 38), estas dos opciones son excluyentes una de la otra y no se requiere de ambas para que se pueda interponer un caso ante este Tribunal.

40. Según el Estado, el “Acta de la conferencia telefónica entre los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para decidir [el] envío a la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso de trabajadores del Estado de Panamá destituidos por la ley 25 de 1990”, “es un procedimiento informal e irregular basado en una evidente interpretación errónea y de mala fe de las normas procesales”. Al respecto, la Comisión señaló que tuvo que tomar la decisión de esa forma pues, de lo contrario, hubiere vencido el plazo de tres meses y que lo hizo de acuerdo con la letra de la Convención y su Reglamento y la jurisprudencia de la Corte (supra, párr. 30.c, e, g y j).

41. La Corte procede a analizar la validez del acta de conferencia telefónica de la Comisión. La Corte ha advertido, en cuanto a la observancia de ciertas formalidades, que es esencial preservar las condiciones necesarias para la plena vigencia de los derechos procesales y para que se alcancen los fines para los cuales han sido establecidos los procedimientos en la Convención y los reglamentos de la Comisión y la Corte (cfr: Caso Castillo Petruzzi, Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C No. 41, párr. 77; Caso Paniagua Morales y Otros, Excepciones Preliminares. Sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C No. 23, párr. 42; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 12, párr. 18; Caso Godínez Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 36; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 38; Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr., 33).

42. Asimismo, este Tribunal ha señalado que

[l]a Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional [porque de lo contrario] acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos (Caso

Cayara, Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párr. 63 y Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, párr. 44).

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

44. En consecuencia, la Corte desestima por improcedente la primera excepción preliminar.

45. En relación con la cuarta excepción, el Estado la interpuso aduciendo que como la Comisión no adoptó el informe del artículo 51 de la Convención, la demanda adolece de un vicio que anula y que causa la caducidad del plazo de tres meses para su interposición. Esta excepción está íntimamente ligada con la primera.

46. En razón de que este Tribunal consideró válida el acta de conferencia telefónica y, por ende, la interposición de la demanda, procede a desestimar también la cuarta excepción preliminar, al considerar que dicha demanda se interpuso dentro del plazo establecido al efecto.

## VII

Segunda excepción:

Litispendencia

47. La segunda excepción interpuesta por el Estado se refiere a la supuesta duplicidad de procedimientos internacionales.

48. Al respecto, el Estado alegó:

A. Argumentos sobre los hechos:

1. 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;
2. que la OIT encontró culpable a Panamá por la violación de una serie de normas internacionales del trabajo;
3. que la OIT emitió una resolución recomendando una serie de medidas que debían ser cumplidas bajo la pena de la aplicación de sanciones internacionales por la violación de los Convenios de la OIT;
4. que luego los peticionarios presentaron idénticos reclamos ante la Comisión el 18 de enero de 1994; y
5. 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.

B. Fundamentos de derecho:

1. que la Comisión no debió de aceptar la denuncia presentada, pero que, pese a que conocía la existencia de una duplicidad de procedimientos, no sólo admitió dicha petición sino que emitió el Informe No. 37/97 y remitió el caso a la Corte;
2. que la existencia de esta duplicidad de procedimientos afecta la admisibilidad del caso 11.325, al haberse violado los artículos 46.1.c, 47.d y 62.3 de la Convención;
3. que según los artículos antes mencionados y el artículo 39, incisos 1.a y 1.b del Reglamento de la Comisión, no puede existir una duplicidad de procedimientos de arreglo internacional, relacionada tanto con la materia como con los sujetos de la denuncia;
4. 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; y

5. que la Comisión actuó fuera del marco de las normas y procedimientos interamericanos ya citados desde el momento en que sabía que se había presentado la misma petición ante la OIT.

49. Por último, el Estado solicitó a la Corte considerar, revisar y reevaluar la totalidad de los hechos involucrados en este caso, particularmente los referidos a la duplicidad de procedimientos que se han dado a partir de la remisión del caso a la OIT y a la Comisión; acoger y declarar fundada la excepción preliminar deducida; rechazar la demanda y archivar el expediente del caso.

50. Por su parte, la Comisión argumentó:

a) 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”;

b) 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;

c) 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:

1. 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;

2. 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

3. 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;

d) 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;

e) 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;

f) 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;

g) 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;

h) 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

i) 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.

\* \* \*

51. La Corte procede a considerar la segunda excepción preliminar.

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

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

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

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

54. En relación con el sujeto, la Corte ha señalado que “el concepto de ‘personas’ tiene que ver con los sujetos activos y pasivos de la violación, y principalmente con estos últimos, es decir, las víctimas”. (Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie



C 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 (supra, párr. 2.d).

55. Respecto del objeto, la Corte, al referirse al concepto de “hechos”, ha establecido que corresponde “a la conducta o el suceso que implicaron violación de un derecho humano” (Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares, supra 54, 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.

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

denuncia interpuesta ante el Comité de Libertad Sindical, tal como lo es, entre otros, el derecho al debido proceso legal.

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

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

59. Por lo tanto, la Corte desestima la segunda excepción preliminar.

## VIII

### Tercera excepción:

#### Violación de Confidencialidad

60. La tercera 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.

61. La Corte resume los argumentos del Estado para fundamentar dicha excepción de la siguiente manera:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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

e) que la violación al principio de confidencialidad ha provocado una “nulidad absoluta” de lo actuado por la Comisión ante la Corte.

62. La Corte sintetiza los argumentos de la Comisión sobre dicha excepción de la siguiente manera:

a) que el Estado está confundiendo nuevamente el informe del artículo 50 de la Convención con la demanda ante la Corte;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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

f) que la demanda debe notificarse a los peticionarios por varias razones, entre ellas, asegurar la garantía individual de defensa del peticionario.

\* \* \*

63. LA CORTE PROCEDE A CONSIDERAR LA TERCERA EXCEPCIÓN PRELIMINAR.

64. LA CORTE OBSERVA QUE DE LA PRUEBA, QUE APORTÓ EL ESTADO PARA FUNDAMENTAR SU ALEGATO, SE DESPRENDE CON CLARIDAD QUE LO QUE LA COMISIÓN TRANSMITIÓ A LOS PETICIONARIOS NO FUE EL INFORME NO. 37/97, SINO EL ESCRITO DE DEMANDA UNA VEZ QUE HABÍA DECIDIDO ENVIARLO A LA CORTE (CFR. NOTA DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y ELECTRIFICACIÓN DE PANAMÁ DE 23 DE FEBRERO DE 1998; NOTA DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y ELECTRIFICACIÓN DE PANAMÁ DE 17 DE FEBRERO DE 1998). DICHA GESTIÓN FUE REALIZADA POR LA COMISIÓN EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 75 DE SU REGLAMENTO, DE ACUERDO CON EL CUAL

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

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

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

Comisión.

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

IX  
Puntos Resolutivos

68. Por tanto,

La Corte

resuelve

por unanimidad,

1. Desestimar las excepciones preliminares interpuestas por el Estado.

2. Continuar con el conocimiento del presente caso.

Redactada en español y en inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el día 18 de noviembre de 1999.

Antônio A. Cançado Trindade  
Presidente

Máximo Pacheco Gómez   Hernán Salgado Pesantes

Oliver Jackman   Alirio Abreu Burelli

Carlos Vicente de Roux Rengifo

Manuel E. Ventura Robles  
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Antônio A. Cançado Trindade  
Presidente

Manuel E. Ventura Robles  
Secretario

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

[1] Según el folio 3 de la demanda presentada por la Comisión, “a partir del 10 de diciembre comenzó una sistemática política de despidos masivos de trabajadores..” mientras que en la pág. 4 del mismo documento consta que “Las víctimas [fueron] despedidas a partir del 6 de diciembre de 1990”.