

29 de noviembre de 2002

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**Concepto.**

El Licdo. Jacinto González Rodríguez, en representación de **Domingo De Gracia Cedeño y Fernando Del Río Gaona** contra el **Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte  
Suprema de Justicia.**

Acudimos respetuosamente ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio en torno a la Acción de Inconstitucionalidad incoada por el Licdo. Jacinto González Rodríguez, en contra del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, "Por el cual se reconocen obligaciones impuestas a la República de Panamá en la Sentencia de 2 de febrero de 2001, expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores versus Panamá) y se dictan disposiciones para su respectiva implementación", el cual se encuentra publicado en la Gaceta Oficial N°24,532 de 16 de abril de 2002, visible a foja 19 del dossier.

De conformidad con las atribuciones conferidas mediante el numeral 1, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", y el artículo 2554 del Código Judicial, procedemos a externar nuestro concepto, en los siguientes términos:

I. Disposiciones Constitucionales que aducen infringidas, y los conceptos de violación expuestos por el demandante:

En la presente demanda de inconstitucionalidad se considera que el Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, infringe los siguientes artículos de la Constitución Política:

"Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. (Negrita y subrayado son del demandante)

- o - o -

"Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional. (Las negritas y el subrayado son del demandante)

- o - o -

"Artículo 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."

- o - o -

"Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una sola vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria. (Las negritas y subrayado son del demandante)

- o - o -

"Artículo 43: Las leyes no tiene efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia

ejecutoriada." (Las negrillas y el subrayado son del demandante)

- o - o -

"**Artículo 60:** El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa."

- o - o -

"**Artículo 67: Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio o trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador.** La ley regulará lo relativo al contrato de trabajo. (Las negritas y el subrayado son del demandante)

- o - o -

"**Artículo 70:** Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales **y la indemnización correspondiente.**" (Las negritas y el subrayado son del demandante)

- o - o -

"**Artículo 73:** Todas las controversias que originen las relaciones entre capital y trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por la Ley."

- o - o -

"**Artículo 195:** Son funciones del Consejo de Gabinete:

...

7. Negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; **reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio;** fijar y modificar aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Mientras el Órgano Legislativo no haya dictado ley o

leyes que contengan las normas generales correspondientes, al Órgano Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Órgano Legislativo copia de todos los Decretos que dicte en ejercicio de esta facultad. (Las negritas y el subrayado son del demandante)

- o - o -

En relación con la supuesta infracción al artículo 2 de la Constitución Política, el Licdo. González afirma que el Órgano Ejecutivo al establecer los montos a indemnizar se convierte en Juez y parte, violando el debido proceso, pues se abroga potestades del Órgano Judicial. Afirma que: "*...la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia en relación al presente caso, dicha sentencia debió ser remitida al Órgano Judicial para continuar los trámites de ley, entre ellos la ejecución de sentencia, por lo que no es el Órgano Ejecutivo quien debe unilateralmente establecer montos relacionados con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*" (Ver foja 11)

En cuanto a la supuesta transgresión al artículo 4 constitucional, indica que la violación es directa, toda vez que el Decreto de Gabinete reitera el no cumplimiento del término y condiciones de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cf. foja 11)

Referente a la supuesta violación del artículo 17 constitucional, el demandante señala que: "*La violación se concreta en el hecho de que el artículo Primero del decreto de Gabinete No. 8 de 10 de abril de 2002, si bien reconoce las obligaciones económicas como parte de la deuda nacional, no es menos cierto que solo son reconocidos los dictados en los puntos resolutivos 6 y 9 de la sentencia de 2 de febrero de 2001, dictada por la Corte Interamericana de Derechos*

*Humanos y no ha sido la compensación económica por los daños y perjuicios ocasionados a mis representados por la violación a las normas protectoras de los derechos humanos y del debido proceso reconocidos en los artículos 1.1,2, 8.1, 8.2, 16 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También el punto resolutivo No. 7 de la sentencia de 2 de febrero de 2001 dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos queda en suspenso su cumplimiento.*" (Ver foja 12)

Con respecto al Principio del Debido Proceso consagrado en el artículo 32 del Estatuto Fundamental, el Licdo. González, señala que la violación es directa, toda vez que la autoridad competente para calcular las cuantías que debe pagar el Estado en cumplimiento de la sentencia de 2 de febrero de 2001, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo es el Órgano Judicial. Además, indica que: *"Si bien el Consejo de Gabinete tiene facultades constitucionales para reconocer la deuda nacional, el monto de la misma en cuanto a la indemnización de los trabajadores debe estimarse en base a los procedimientos que ordena la Sentencia que dictó la Corte Interamericana y por lo tanto, lo anterior le compete establecerla a otro Órgano del Estado, en este caso al Judicial".* (Ver foja 13)

También expresa que esta norma constitucional, se ha visto vulnerada en cuanto al cumplimiento de los trámites legales, toda vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que para el cálculo de la indemnización deben seguirse los trámites establecidos en la legislación interna; por tanto: *"Mis representados, como todo trabajador tiene derecho a que se le liquiden las vacaciones, XIII mes, bonificaciones, sobre tiempos, reclasificaciones,*

*indemnización, prima de antigüedad, etc., además del 10% del artículo 169 y 170, que establece la legislación laboral como recargo. Todo lo anterior tomando como base que los mismos fueron destituidos en 1990, por lo que los cálculos no deben ser afectados por la Ley 44 de 1995 que reformó el Código de Trabajo. Y ello no se refleja en los montos que el Ejecutivo ordena se le cancelen a mis representados, causándole menoscabo y perjuicios.” (Cf. foja 13)*

En cuanto al artículo 43 del Estatuto Fundamental, el demandante asevera que el hecho de que la Sentencia de 2 de febrero de 2001, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haya vencido el día 13 de febrero de 2002, abre nuevos términos y se refiere a situaciones anteriores haciendo retroactiva la implementación de la sentencia. (Ver foja 14)

En relación a la supuesta violación al artículo 60 de la Constitución Nacional, el Licdo. González señala que este Decreto de Gabinete incumple con lo preceptuado en esta norma constitucional, ya que el plazo del Estado panameño para el cumplimiento de la sentencia de 2 de febrero de 2001, era de 12 meses, contados a partir de su notificación y al momento de la emisión del Decreto de Gabinete impugnado, ya había transcurrido este término. Afirma que la sentencia ordena el reintegro de los trabajadores despedidos, orden que no se ha cumplido.

Referente a la aludida transgresión a la disposición constitucional 67, el demandante, señala que es en el concepto de violación directa, puesto: *“que al establecerse este monto de DIEZ MILLONES NOVECIENTOS MIL BALBOAS (B/.10,900,000.00) y la obligatoriedad de la firma de*

*finiquito donde se renuncia a toda reclamación, constituye una violación a los derechos laborales de mis representados. El punto 6 de la sentencia es claro al definir lo que se debe pagar a los trabajadores, entre ellos los salarios caídos, desde que fueron despedidos (sic) en 1990 hasta la fecha del reintegro, cosa que aún no se ha dado.” (Cf. foja 15)*

En cuanto a la supuesta conculcación al artículo 70 de la Constitución Política, el recurrente advierte que: *“Tanto la Sentencia de la Corte Interamericana como la Ley nacional es clara en estipular los derechos e indemnizaciones del trabajador luego de un despido injustificado y el Estado panameño está (sic) claro en lo anterior por lo que procedió a obligar a los trabajadores a firmar un finiquito para que renunciaran a cualquiera otra reclamación.” (Ver foja 16)*

Del artículo 73 constitucional, el demandante, asevera que: *“Que el Decreto de Gabinete N° 8 de 10 de abril de 2,002, viola directamente lo establecido en el artículo 73 de nuestra Carta Magna al establecer como procedimiento para dirimir las relaciones de trabajo a sus propios estamentos saliéndose de su juricidad y desacatando lo establecido...” (Ver foja 17)*

Finalmente, del numeral 7, del artículo 195 de la Constitución Política, el Licdo. González señala que esta disposición ha sido violada directamente ya que el Decreto impugnado, señala cuantías y procesos, que a su juicio, deben ser designados por el Órgano Judicial.

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

Realizadas las transcripciones de las normas constitucionales que se estiman violadas y los conceptos en

que lo han sido, procedemos a externar nuestro criterio, como a continuación se copia:

A través del Decreto de Gabinete N°8 de abril de 2002, el Gobierno actual de la República de Panamá, reconoce las obligaciones impuestas en la Sentencia de 2 de febrero de 2001, expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Baena Ricardo y otros 270 trabajadores que fueron despedidos en virtud de la Ley N°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."

Los antecedentes se encuentran en la Ley N°25 de 14 de diciembre de 1990, a través de la cual, la Asamblea Legislativa de aquel entonces, autorizó al Órgano Ejecutivo y a los directores de instituciones autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado para que declararan insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron en las acciones que sostenían las autoridades de la época, atentaron contra la Democracia y el Orden Constitucional.

La Ley N°25 de 14 de diciembre de 1990, fue el fundamento jurídico para destituir a 270 trabajadores pertenecientes, entre otros, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Obras Públicas, al IRHE, al INTEL, al IDAAN, a la Autoridad Portuaria, a la Empresa Estatal de Cemento Bayano, al Ministerio de Educación, al INRENARE y a la Caja de Seguro Social. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 23 de mayo de 1991, declaró inconstitucional el parágrafo del artículo 2 de la Ley N°25

de 14 de diciembre de 1990. (Cf. Registro judicial de mayo de 1991, págs. 79 a 101)

Es oportuno recordar que la República de Panamá, es Estado Parte en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos desde el día 22 de junio de 1978 y, desde el día 9 de mayo de 1990, reconoció como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

Los trabajadores despedidos por la aplicación de la Ley N°25 de 14 de diciembre de 1990, acudieron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que luego de cumplir el procedimiento de rigor, determinó, en virtud de la Sentencia de 2 de febrero de 2001, que el Estado panameño violó las obligaciones internacionales protectoras de los derechos humanos y del debido proceso reconocidas en los Artículos 1.1, 2, 8.1, 8.2, 9, 16 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En el presente proceso constitucional, importa destacar los puntos resolutivos 6, 7, 8 y 9 de la Sentencia de 2 de febrero de 2001, que establecen lo siguiente:

"6. decide que el Estado debe pagar a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia, los montos correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales que les correspondan según su legislación, pago que, en el caso de los trabajadores que hubiesen fallecido, deberá hacerse a sus derechohabientes. El Estado procederá, a fijar, siguiendo los trámites nacionales pertinentes, los montos indemnizatorios respectivos, a fin de que las víctimas y en su caso sus derechohabientes los reciban en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la

notificación de la presente Sentencia.

7. decide que el Estado debe reintegrar en sus cargos a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno. De la misma manera, a los derechohabientes de las víctimas que hayan fallecido el Estado le brindará las retribuciones por concepto de pensión o retiro que les corresponda. El Estado deberá proceder a cumplir con lo establecido en el presente punto resolutivo en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la notificación de la presente Sentencia.
8. decide, por equidad, que el Estado debe pagar a cada uno de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia, la suma de US\$3,000 (tres mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño moral. El Estado deberá proceder a cumplir con lo establecido en el presente punto resolutivo en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la notificación de la presente Sentencia.
9. decide, por equidad, que el Estado debe pagar al conjunto de los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia, la suma de US\$100.000 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de gastos generados por las gestiones realizadas por las víctimas y sus representantes, y la suma de US\$20.000 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) como reintegro de costas, causados en los procesos internos y en el proceso internacional ante el sistema

interamericano de protección. Estas sumas se pagarán por conducto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.”

- o - o -

En atención a los aspectos de la parte resolutive de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Gabinete, emite el instrumento jurídico, que hoy se impugna, el Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, cuya parte del Considerando, expone lo siguiente:

“Que estas obligaciones internacionales conciernen a los principios de legalidad e irretroactividad, a los derechos a las garantías judiciales, la protección judicial y a la libertad de asociación.

Que según lo manifiesta la Corte en su Sentencia, la violación de tales obligaciones internacionales requiere de una reparación a favor de los trabajadores demandantes en este proceso internacional, que consiste en el cumplimiento por parte del Estado panameño de una serie de obligaciones económicas en los plazos que la misma Sentencia determina.

Que la Sentencia igualmente dispone que sea el Estado panameño el que fije los montos constitutivos de esta reparación, según el derecho interno de la República de Panamá...

Que entre las obligaciones económicas impuestas por la Sentencia de 2 de febrero de 2001, se encuentra la realización de ciertos pagos que por su naturaleza comprenden parte de la deuda nacional.

Que de acuerdo al numeral 7 del Artículo 195 de la Constitución Política de la República, el Consejo de Gabinete tiene la función de reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio.”

- o - o -

En virtud de lo anterior, el Consejo de Gabinete decretó el reconocimiento como parte de la deuda de las obligaciones económicas impuestas por la Corte Interamericana de Derechos

Humanos, y asimismo, reconoció la suma de Diez Millones Novecientos Mil Balboas (B/.10,900,000.00), como monto correspondiente a las obligaciones impuestas en el Punto 6 de la parte resolutive de la Sentencia y la suma de CIENTO VEINTE MIL BALBOAS (B/.120,000.00), correspondiente a las obligaciones impuestas en el Punto 9 de la parte resolutive de la Sentencia de 2 de febrero de 2001.

En relación con la ejecución de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone lo siguiente:

- "1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.
2. 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 negrillas son nuestras)

- o - o -

En nuestro ordenamiento jurídico interno, los artículos 1047 y 1048 del Código Judicial, regulan el procedimiento para la Ejecución Contra el Estado, el cual ha de realizarse así:

**"Artículo 1047:** Si la sentencia en que se condena a pagar una suma de dinero ha sido dictada contra el Estado, el Municipio o cualquier otra entidad descentralizada, autónoma o semiautónoma, el Juez enviará copia autenticada de ella al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, o al representante legal de la entidad de que se trate, para que proceda a darle cumplimiento, si está dentro de sus facultades. Si no lo está, la autoridad a quien haya sido comunicada, la sentencia, dará cuenta de ella dentro de los treinta días siguientes

al recibo de la comunicación del Juzgado, al Consejo de Gabinete o al Consejo Municipal o a la corporación correspondiente, según el caso, para que disponga lo conveniente a fin de que el fallo sea cumplido.

Si transcurrido un año desde la fecha en que se envió la comunicación, no se ha dado cumplimiento a la sentencia, el Tribunal solicitará, por conducto del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente de la República, al Alcalde del Distrito o al Presidente de la Corporación de que se trate, que se disponga lo necesario para el cumplimiento de aquélla.

- o - o -

**"Artículo 1048:** Si a pesar de estas gestiones, hubiere transcurrido más de tres años de la ejecutoria de la resolución que decreta la ejecución y no se hubiere satisfecho una obligación líquida, el acreedor podrá solicitar al Juez que haga saber al Banco Nacional que debe poner, de la cuenta del Estado o de la institución correspondiente, a la orden del mismo juzgado una suma equivalente al monto de la ejecución, a lo que debe proveerse dentro del plazo de un mes. Confirmada por el Banco Nacional la disponibilidad de la suma, el Juez librará orden de pago a favor del acreedor."

- o - o -

El artículo 2 de la Constitución Política consagra el principio de la limitación y separación de los poderes. El Dr. César Quintero en su obra "Principio de Ciencia Política", señala que: "El principio de la separación de los poderes es, sin duda, saludable y conveniente dentro de un régimen presidencial, pero, como todas las instituciones políticas y sociales, debe ser concebido y entendido de manera relativa." (QUINTERO, César. Principios de Ciencia Política. 5ta. Ed. Manfer, S.A. Panamá, Rep. de Panamá, 1986. pág. 385)

En relación con esta disposición constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha dictaminado que:

"Separación e independencia no son la misma cosa. La separación generalmente supone cierta unión básica. De ahí que en lo concerniente a la separación de los órganos superiores del Estado, estos deben actuar en armónica colaboración. Y es que la independencia y disociación entre los órganos superiores del Estado traería la anarquía y la parálisis gubernamental en todas sus fases: legislativa, ejecutiva, administrativa, judicial, fiscalizadora y contralora." (Sentencia de 23 de mayo de 1991, pág. 84)

En relación con la supuesta vulneración del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002 al artículo 2 constitucional, contrario a lo expuesto por el demandante, consideramos que no ha sido infringida por el Órgano Ejecutivo, a través de la expedición del Decreto de Gabinete hoy impugnado, toda vez que la República de Panamá, como Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, reconoce y cumple la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el punto resolutivo N°6 de la Sentencia de 2 de febrero de 2001, donde dice: "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..."

El numeral 2, del artículo 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que la parte del fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual se dispone una indemnización compensatoria "podrá" ser cumplida a través del procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado; motivo por el cual,

estimamos, que el Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2001, representa una opción viable para el cumplimiento de la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en la cual se señala al Estado panameño como infractor de la normativa de derechos humanos que la República de Panamá aprobó desde el año de 1978. Sobre el particular, es oportuno señalar que cuestión distinta sería si esta reglamentación de carácter internacional, dispusiera que la indemnización compensatoria "deberá" ejecutarse de acuerdo al procedimiento para la ejecución de sentencias contra el Estado; sin embargo, tal como hemos acotado en párrafos precedentes, se dice que el país "podrá" ejecutar la parte del fallo que decide una indemnización compensatoria de acuerdo al procedimiento para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Por tanto, consideramos que el numeral 2, del artículo 68 in comento, contempla una vía alternativa para el cumplimiento de la indemnización compensatoria; por consiguiente, la decisión que adoptó el Estado panameño, a través del Decreto de Gabinete impugnado, constituye un reconocimiento de las obligaciones impuestas en la Sentencia de 2 de febrero de 2001, como Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, y a su vez, de la indemnización compensatoria que estatuye el artículo 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este sentido, Víctor Manuel Rodríguez Rescia, en su obra "La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", expone lo siguiente:

"En los restantes Estados partes en la Convención Americana, no se ha creado legislación específica para regular la ejecutoriedad de las

sentencias de la Corte Interamericana, por lo que en esos casos se debe recurrir, por delegación expresa del artículo 68.2 de la Convención, a los procedimientos de ejecución de sentencias contra el Estado en la vía interna. En esa forma, el reclamante podrá acudir a la vía administrativa o contencioso-administrativa, utilizando la sentencia de la Corte Interamericana como fundamento de su petición. Ello, por cuanto la constatación de la vulneración de una garantía procesal o un derecho convencional hecho por la Corte Interamericana implica, de algún modo, un funcionamiento anormal de un servicio público o de la Administración de Justicia...

El artículo 68.2 de la Convención Americana que remite a los trámites procesales internos de ejecución de sentencias contra el Estado a efecto de que las sentencias de reparaciones que emita la Corte Interamericana también puedan ser ejecutadas por esa vía, es la norma que, por remisión convencional, elimina cualquier obstáculo para que los Estados partes se nieguen a cumplir con dichos fallos.

No obstante, los instrumentos procesales internos de los Estados partes no siempre resultan eficaces para esos fines. Eso implica que los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana y que en caso de que su violación haya sido demostrada, sean las reparaciones fijadas por la Corte el medio para resarcir tales violaciones..." (El subrayado es nuestro). (RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor Manuel. La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A. San José, Costa Rica. 1997, pág. 37 - 69)

- o - o -

El Estado, a través del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2001, ha adoptado las medidas necesarias a fin de cumplir con lo ordenado en la Sentencia de 2 de febrero de 2001, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por

ende, no se ha producido la supuesta violación al artículo 2 de la Constitución Política.

En cuanto al artículo 4 de la Constitución Política, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de sus pronunciamientos ha indicado que algunos convenios internacionales pertenecen al Bloque de la Constitucionalidad (Ver fallos de 30 de julio y de 3 de agosto de 1990). En virtud de la Sentencia de 8 de noviembre de 1990, se expresó que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte del Bloque de la Constitucionalidad de la República de Panamá (Registro Judicial de noviembre de 1990, págs. 33 a 35)

La Sentencia de 2 de febrero de 2001, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que para el cumplimiento de los puntos 6 y 7, el término es de 12 meses, contados a partir de la fecha de notificación de esta sentencia, la cual se verificó el día 13 de febrero de 2001. Sin embargo, fue mediante el Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, en virtud del cual el Estado panameño reconoce el cumplimiento de las obligaciones impuestas a través de esta Corte Internacional.

Consideramos que estos señalamientos deben valorarse en su justa dimensión, debido a las circunstancias que motivaron al Consejo de Gabinete a expedir en forma tardía el Decreto de Gabinete, por el cual se cumple con la Sentencia de 2 de febrero de 2001. Decimos esto, porque no es posible soslayar que en la parte del Considerando se señala la labor de coordinación que venían desarrollando el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Ministerio de Economía y Finanzas desde el día

13 de febrero de 2001 para lograr su cumplimiento. Sobre el particular, es oportuno puntualizar que para que se dé el cumplimiento de la Sentencia de 2 de febrero de 2001, el Estado panameño necesitaba planificar sus compromisos financieros y presupuestarios.

El Doctor Héctor Faúndez Ledesma en su obra "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos" señala lo siguiente:

"De acuerdo con una fórmula ampliamente difundida y casi sacramental, en el Derecho Internacional se ha subrayado que, para ser justa o equitativa, una indemnización debe ser *pronta, adecuada y efectiva*. Si bien esta tesis ha sido muy cuestionada tanto en lo que concierne a la obligatoriedad de la indemnización como al tipo de compensación al que dará lugar en caso de expropiación de bienes de extranjeros, no cabe duda que ella es absolutamente pertinente en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en el que el Estado ha consentido voluntariamente en el compromiso de pagar una indemnización en caso de violación de las obligaciones que ha contraído en el marco de la Convención, aceptando en forma expresa que esa compensación, en todo caso tiene que ser '*justa*'." (FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales. 2da. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José. Costa Rica. Pág. 511)

- o - o -

En cuanto a la supuesta violación al artículo 17 constitucional, este Despacho, no coincide con los planteamientos del demandante, pues la Corte ha sido reiterativa en expresar que esta norma, de rango constitucional es de carácter programático, que enuncia los fines para los cuales se encuentran instituidas las autoridades de la República, y que no es posible su violación

directa, a menos que la misma se produzca en conjunción con otra norma constitucional. (Ver Sentencia de 31 de enero de 1983 y de 17 de noviembre de 1997)

En el caso bajo estudio, también se dice conculcado por el Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, el artículo 32 de la Constitución Nacional, que establece el principio del Debido Proceso. Sobre esta garantía fundamental de todo Estado de Derecho, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en varios de sus dictámenes, ha expuesto que el principio del debido proceso descansa en los siguientes pilares: El derecho a jurisdicción, es decir el derecho que tiene toda persona de comparecer ante un Órgano Jurisdiccional del Estado; la facultad que tiene toda persona de tener conocimiento de la pretensión existente en su contra, de ser oído, de defenderse; la sustanciación del proceso ante el Juez natural; la observación del procedimiento de que se trate y la prohibición de que una persona sea juzgada por una misma causa policiva, penal y disciplinaria. Este principio, según interpretación extensiva de la Corte Suprema de Justicia, se aplica a todo proceso, cuando en Sentencia de 31 de enero de 1983 y de 17 de noviembre de 1997, dictaminó que: "... lo más paradójico con respecto a este artículo es que precisamente después de que el constituyente de 1972 restringió el alcance del precepto, fue que la Corte comenzó a interpretarlo en su más amplio sentido y, por tanto, a aplicarlo, no sólo a los procesos penales, sino también a otros procesos, especialmente laborales y civiles. La aludida tendencia de esta Corte se inició en los últimos años de la década del 70..."

Por consiguiente, en cuanto al cumplimiento de los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, consideramos que el Decreto de Gabinete impugnado, no vulnera esta norma constitucional, toda vez que a través de este instrumento jurídico el Estado le da cumplimiento a la Sentencia de 2 de febrero de 2001, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo a lo previsto en el artículo 68.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Órgano Ejecutivo puede ser considerado, igualmente, como la autoridad competente para cumplir con el fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues el procedimiento que enuncia esta disposición de carácter internacional, lleva inserta la palabra "podrá". La Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es un dictamen definitivo e inapelable, y el Estado panameño, representado en el Órgano Ejecutivo, le ha dado cumplimiento.

En relación con la supuesta infracción al artículo 43 de la Constitución Política, este Despacho disiente del criterio expuesto por el demandante, toda vez que esta disposición constitucional consagra el Principio de la Irretroactividad de la Ley en materia penal, cuestión que, a nuestro juicio, en el presente proceso de inconstitucionalidad no es objeto de examen, pues el Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, reconoce como parte de la deuda nacional las obligaciones económicas impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia de 2 de febrero de 2001, en concepto de reparación por parte del Estado panameño, por incumplimiento de las obligaciones internacionales protectoras de los derechos humanos, y del debido proceso

reconocidas en los Artículos 1.1, 2, 8.1, 9, 16 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

No coincidimos con los argumentos expuestos por el demandante, en el sentido de afirmar que se abren nuevos términos y se hace retrospectiva la implementación de la sentencia, toda vez que a través de la Sentencia de 2 de febrero de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, le impone sanciones al Estado panameño, por situaciones muy particulares acaecidas en diciembre de 1990, y al realizar la ejecución de esta sentencia debe considerarse la legislación laboral vigente a esa fecha.

En cuanto a la supuesta conculcación al artículo 60 del Estatuto Fundamental, no compartimos los planteamientos del recurrente, ya que esta norma se refiere al trabajo como un derecho y un deber de todo individuo, y por el otro, la reconoce como norma de carácter programático, para que el Estado elabore políticas económicas encaminadas a promover el empleo y las condiciones necesarias para una existencia decorosa de la población; por ende, esta disposición constitucional, no contiene un derecho subjetivo susceptible de ser vulnerado.

La Sentencia de 2 de febrero de 2002, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la parte resolutive, en el punto N°7, señala que "el Estado debe reintegrar en sus cargos a los 270 trabajadores mencionados en el párrafo 4 de la presente Sentencia y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos..."

El Decreto de Gabinete bajo examen, en cuanto a lo ordenado en el punto N°7 de la Sentencia de 2 de febrero de 2001 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la parte del Considerando, hace el siguiente señalamiento: "Que el punto 7 de la parte resolutive de esta Sentencia determinó asimismo, que el Estado panameño debe reintegrar en sus cargos a los trabajadores demandantes y si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos, y que en caso de no ser tampoco posible esto último, proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de las relaciones de trabajo de conformidad al derecho interno". Sin embargo, en este Decreto de Gabinete, la medida adoptada a través del Artículo Cuarto no se compadece con la decisión emitida por la Corte Internacional de Derechos Humanos, pues únicamente se decreta la designación de una "Comisión Interinstitucional ad-hoc que estudie las tres alternativas propuestas por el punto 7 de la parte resolutive de la Sentencia, y presente un informe con sus recomendaciones al Consejo de Gabinete."

Por consiguiente, consideramos que el Artículo Cuarto del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, vulnera el artículo 67 de la Constitución Política, pues desconoce el derecho reconocido a aquellos trabajadores para que se les reintegre o bien, se les presenten alternativas de empleos o que se les pague la indemnización que corresponda a la terminación de las relaciones de trabajo. Estos aspectos, debieron ser resueltos, igualmente, a través de este Decreto, por tanto, se conculca el artículo 4 del Estatuto Fundamental.

Referente a la aludida violación a los artículos 70 y 73 de la Constitución Política, no compartimos el criterio del demandante, pues no se discute a través de este proceso constitucional, el despido de un trabajador, que según el artículo 70 constitucional, debe producirse bajo una causal justificada; como tampoco, el pago de una indemnización, y la resolución de los conflictos laborales ante la jurisdicción del trabajo, según lo normado en el artículo 73 del Estatuto Fundamental.

Por tanto, no es posible invocar la conculcación de estas disposiciones constitucionales, toda vez que en virtud del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, se cumple con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, plasmada en la Sentencia de 2 de febrero de 2001, en la cual se ventiló todo lo concerniente al desconocimiento de los derechos de los trabajadores que fueron despedidos por la Ley N°25 de 14 de diciembre de 1990, y en la cual, se dictaminó que el Estado panameño violó los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9, de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial establecidos en los artículos 8.1., 8.2. y 25, y el derecho a la libertad de asociación del artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, por el incumplimiento del Estado de 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 anteriormente descritos.

Finalmente, en relación a la supuesta infracción al numeral 7, del artículo 195 de la Constitución Política, disentimos del criterio jurídico expuesto por el demandante,

porque contrario a incumplir este mandato constitucional, el Órgano Ejecutivo, de acuerdo a sus facultades constitucionales, procedió a reconocer como parte de la deuda nacional las obligaciones económicas impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Sentencia de 2 de febrero de 2001.

Luego del análisis efectuado, consideramos que el Artículo Cuarto del Decreto de Gabinete N°8 de 10 de abril de 2002, expedido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Baena Ricardo y otros, **infringe los artículos 4 y 67 de la Constitución Política**, y así lo solicitamos, respetuosamente, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia sea declarado en su debida oportunidad.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/8/mcs

Licda. Martha García H.  
Secretaria General, a. i.

**Materia:**

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.  
Cumplimiento de obligaciones internacionales  
Derechos Humanos violados  
Tratados Internacionales  
Ley No. 25 de 14 de diciembre de 1990