

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 100
26 julio 2018
Original: español

INFORME No. 88/18
PETICIÓN 1077-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD

EMPLEADOS DEL CANAL DE PANAMÁ
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 26 de julio de 2018.

Citar como: CIDH, Informe No. 88/18. Petición 1077-07. Admisibilidad. Empleados del Canal de Panamá. Panamá. 26 de julio de 2018.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Organización Sindical de Empleados Canaleros y Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta del Canal de Panamá ¹
Presunta víctima:	Empleados del Canal de Panamá
Estado denunciado:	Panamá ²
Derechos invocados:	Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ , artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁴ y artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁵

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁶

Presentación de la petición:	21 de agosto de 2007
Notificación de la petición al Estado:	13 de noviembre de 2007
Primera respuesta del Estado:	27 de enero de 2008
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	6 de marzo y 19 de agosto de 2008; 13 de febrero y 19 de octubre de 2009; 24 de septiembre de 2010; 30 de octubre de 2014; 27 de enero de 2015; 17 de mayo y 12 de septiembre de 2016
Observaciones adicionales del Estado:	6 de junio y 2 de octubre de 2008; 1 mayo, 5 de junio y 17 de diciembre de 2009

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 22 de junio de 1978) y Protocolo de San Salvador (depósito de instrumento realizado el 18 de febrero de 1993)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
--	----

¹ La Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta del Canal de Panamá, por medio de comunicación recibida el 17 de mayo de 2016, solicitó que se le reconociera formalmente como parte peticionaria en consideración a que los trabajadores suscritos a su sindicato, al momento de la presentación de la petición, hacían parte de Organización Sindical de Empleados Canaleros. El Estado no se opuso a esta solicitud.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, de nacionalidad panameña, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

³ En adelante "Convención" o "Convención Americana".

⁴ En adelante "Protocolo de San Salvador".

⁵ En adelante "Declaración" o "Declaración Americana".

⁶ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la CADH en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); y artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. El representante de la Organización Sindical de Empleados Canaleros (en adelante OSECA) manifiesta que la Asamblea Legislativa de la República de Panamá aprobó la Ley 19 el 11 de junio de 1997, por medio de la cual se organiza a la Autoridad del Canal de Panamá. Indica que esta ley contiene disposiciones que afectan los derechos constitucionales de los empleados del Canal pues impide la aplicación de cualquier otra disposición legal o constitucional que contemple salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos a su favor. Igualmente prohíbe expresamente el derecho a la huelga, lo que contraría el artículo 69 Constitucional y los pronunciamientos de la Corte Suprema que entiende que este derecho puede, por ley, ser restringido pero no prohibido.

2. Informa que, con motivo de lo anterior, la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (en adelante CONUSI), de la cual OSECA no hace parte, presentó el 27 de diciembre de 2001 una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos y expresiones de esta Ley. El peticionario denuncia la demora injustificada que la Corte Suprema de Justicia tomó para la resolución de la demanda de inconstitucionalidad que, para el momento de la presentación de la petición, llevaba más de 5 años sin resolución. Para sustentar esta afirmación subraya que el apoderado judicial de la parte demandante CONUSI interpuso tres impulsos procesales en octubre y noviembre de 2006, y marzo de 2007.

3. Resalta que, una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad, la Procuraduría de la Administración presentó su concepto dentro del plazo de 10 días que el Código Judicial le confiere. No obstante, señala que se incumplió con el término de 10 días previsto para que el magistrado sustanciador presentara el proyecto de sentencia a partir de la fijación en lista y publicación del edicto. Por lo tanto, critica que la Corte Suprema de Justicia hubiese excusado la demora haciendo énfasis en la complejidad del caso cuando la Procuradora hizo un análisis serio y de fondo en tan solo 10 días. Además destaca que el Tribunal ha resuelto en menor tiempo casos de igual o mayor complejidad, por lo que resulta exagerada la dilación en la expedición del fallo. Por lo dicho, entiende que la Corte mantuvo un silencio cómplice y reprochable, y que la justicia no estaba siendo expedita ni rápida, circunstancia que perpetuó las vulneraciones alegadas a derechos humanos de los trabajadores del Canal de Panamá.

4. Manifiesta que, a pesar de que el 27 de abril de 2009, esto es, durante el trámite de admisibilidad ante la Comisión, se emitió la sentencia del proceso de inconstitucionalidad, el Estado no brindó un proceso efectivo o eficaz para obtener justicia, pues la Corte Suprema de Justicia tomó más de 7 años para resolver el caso. Además indica que la sentencia en mención decidió la constitucionalidad de una ley que prohíbe el derecho a la huelga, por lo que desconoce un derecho fundamental protegido en la Constitución Nacional y en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.

5. El representante de la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta del Canal de Panamá (en adelante UCOC) añade que los trabajadores del Canal se encuentran en estado de indefensión pues las garantías que, según el Estado, suplen las restricciones establecidas en la Ley 19 de 1997, como la disposición constitucional que establece que la resolución de conflictos laborales con la Autoridad del Canal deben resolverse en última instancia por medio de arbitraje, son totalmente ineficientes, no vinculantes, carentes de celeridad y legitiman el abuso patronal. De este modo, resalta, se vulneran derechos como la organización obrera, la negociación de la convención colectiva, la representación y, sobretodo, la huelga.

6. A su turno, el Estado manifiesta que no se agotaron los recursos de la jurisdicción interna pues al momento de la presentación de la petición, el proceso de inconstitucionalidad se encontraba en trámite y a la espera de la resolución que pusiera fin al proceso. Después de haberse expedido la decisión el 27 de abril de 2009, el Estado reitera que la petición fue presentada anticipadamente toda vez que no se habían agotado las instancias judiciales internas que la Constitución y la ley ponen a disposición de las partes, violentando el debido cumplimiento de los requisitos del artículo 28.8 del Reglamento de la Comisión. El Estado también destaca que a CONUSI, parte actora de la demanda de inconstitucionalidad, se le garantizó el acceso a los recursos de la jurisdicción interna y no se le impidió agotarlos.

7. El Estado resalta, antes y después de la emisión de la sentencia de constitucionalidad, que no se presentó un retardo injustificado pues la complejidad y especialidad del asunto no permitía a la Corte Suprema de Justicia resolver el asunto de forma ligera. De este modo, argumenta que para ser objetivo, justo e imparcial, el Tribunal tenía que realizar un estudio complejo que no solo implicase la confrontación de las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad, sino también de otros artículos de la Ley 19 de 1997 con todos los preceptos de la Constitución y convenios internacionales del cual Panamá es signatario. A lo anterior añade la carga judicial y el importante número de procesos que a diario recibe la Corte Suprema de Justicia.

8. Señala que con la Ley 19 de 1997, los derechos de los trabajadores no sufren desmedro pues, como se indicó en sentencia de constitucionalidad, la Constitución dotó a los trabajadores del Canal de garantías compensatorias imparciales y rápidas para la defensa de los intereses socioeconómicos y profesionales como lo es el laudo arbitral, recurso que permite remediar de forma eficaz las situaciones que se susciten entre los trabajadores y sindicatos con la Autoridad del Canal de Panamá. Argumenta que la Corte Suprema de Justicia había entendido que si bien el derecho a la huelga se ve afectado, prima la obligación del Estado de garantizar el paso ininterrumpido de buques por el Canal en beneficio del comercio mundial y la comunidad internacional, conforme las disposiciones del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá de 1977. Por lo tanto, destaca que la petición es inadmisibles pues no se probó que el Estado panameño hubiese violado alguna disposición interna o constitucional.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

9. Tanto la parte peticionaria como el Estado manifestaron que la demanda de inconstitucionalidad era el recurso judicial adecuado previsto en la Constitución y la ley para dirimir la controversia suscitada con motivo de la Ley 19 de 11 de junio de 1997. Los peticionarios manifiestan que el caso presentó un retardo injustificado y que, una vez expedida la sentencia, dicha decisión judicial perpetuaba la vulneración de derechos en contra de los trabajadores del Canal de Panamá. El Estado por su parte, alegó la falta de agotamiento de los recursos internos en razón a que al momento de la presentación de la petición no había culminado el proceso de inconstitucionalidad. Asimismo, resaltó que el caso no fue tramitado con retardo injustificado pues el proceso presentaba una especialidad y complejidad que no le permitía a la Corte Suprema de Justicia resolver con ligereza el asunto, por lo que la petición debía ser declarada inadmisibles.

10. La Comisión ha establecido que para analizar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 46.1.a, debe determinarse cuál es el recurso adecuado a agotarse según las circunstancias, es decir, aquél que pueda proteger la situación jurídica infringida. En el presente caso, la Comisión observa que los argumentos de los peticionarios comprenden, fundamentalmente, las alegadas restricciones de derechos de los trabajadores del Canal de Panamá, contenidas en una ley de orden nacional. Al respecto, toma en cuenta que conforme lo estipulado por el Código Judicial panameño, la demanda de inconstitucionalidad era el recurso adecuado y disponible para cuestionar los contenidos de la Ley 19 de 1997. Por lo tanto, considera que los recursos internos han sido debidamente agotados por los peticionarios.

11. Por otra parte, la Comisión evidencia que la demanda, los impulsos y otras actuaciones procedimentales en la acción de inconstitucionalidad fueron promovidas por CONUSI que, como se indicó, no

tiene relación con OSECA. Sin embargo, observa que conforme el ordenamiento nacional, dicho recurso puede ser presentado por cualquier persona por medio de apoderado judicial, y que los efectos de la sentencia cuando recae sobre leyes, son erga omnes⁷, es decir oponibles a la generalidad. En ese sentido, dado que la demanda presentada por CONUSI ya se encontraba en análisis de la Corte Suprema de Justicia, la Comisión considera que no resultaba exigible que los peticionarios presentaran una nueva acción de inconstitucionalidad. Además, la Comisión toma nota de que la decisión que puso fin al proceso repercutió directamente en la situación de los peticionarios, así como de los empleados del Canal de Panamá por ser destinatarios de un régimen laboral especial reglamentado en la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

12. En ese sentido, la Comisión observa que los recursos internos fueron agotados el 27 de abril de 2009 con la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia, y la petición fue presentada el 21 de agosto de 2007. En consecuencia el agotamiento de los recursos internos se dio mientras el caso se hallaba bajo estudio de admisibilidad. De acuerdo con la doctrina de la Comisión, el análisis sobre los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 deben hacerse a la luz de la situación vigente al momento en que se pronuncia sobre la admisibilidad e inadmisibilidad del reclamo, puesto que el momento de la presentación de la denuncia y el del pronunciamiento de admisibilidad son distintos⁸. En consecuencia, la CIDH da por cumplido el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

13. En vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que el alegado trato diferenciado y violaciones a los derechos laborales mediante la Ley 19 de 11 de junio de 1997 en perjuicio de los trabajadores del Canal de Panamá, entre ellas la presunta prohibición del derecho de huelga, así como las alegadas demoras judiciales injustificadas en el proceso de inconstitucionalidad que cuestionó la referida normativa, podrían caracterizar posibles violaciones de los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 y 2; así como el artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador.

14. En cuanto a la alegada violación del artículo XVIII de la Declaración Americana (derecho de justicia), la Comisión Interamericana ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición, se refiera a la presunta violación de derechos substancialmente idénticos en ambos⁹. En el presente caso, dado que el derecho de justicia contemplado en el artículo XVIII se encuentra comprendido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, el análisis de fondo de la Comisión se realizará a la luz de éste último tratado internacional.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana; y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

⁷ Véase, por ejemplo, Sentencia Pleno de Corte Suprema de Justicia de Panamá, 11 de Agosto de 2014, demanda de inconstitucionalidad propuesta por los Licenciados Miguel Antonio Bernal Villalaz y Luis Rogelio García, contra el artículo 1 y el artículo 14 de la Ley N°24 de 8 de abril de 2013.

⁸ CIDH, Informe N° 108/17. Petición 562-08. Admisibilidad. Pedro Herber Rodríguez Cárdenas. Colombia. 7 de septiembre de 2017, párr. 14; Informe N° 57/17. Petición 406-04. Admisibilidad. Washington David Espino Muñoz. República Dominicana. 5 de junio de 2017, párr. 27.

⁹ CIDH, Informe N° 47/10, Petición 1325-05. Admisibilidad. Masacre Estadero "El Aracatazo". Colombia. 18 de marzo de 2010, párr. 43; Informe N° 13/18, Petición 345-08. Admisibilidad. Ángel García Casimiro. México. 24 de febrero de 2018, párr. 11.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de a los 26 días del mes de julio de 2018. (Firmado): Margarete May Macaulay, Presidenta; Luis Ernesto Vargas Silva, Segundo Vicepresidente; Francisco José Eguiguren Praeli, Joel Hernández García, Antonia Urrejola, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.