

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 399
12 diciembre 2020
Original: español

INFORME No. 382/20
PETICIÓN 1323-09
INFORME DE INADMISIBILIDAD

TRABAJADORES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 12 de diciembre de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 382/20. Petición 1323-09. Inadmisibilidad. Empleados de la Autoridad del Canal de Panamá. Panamá. 12 de diciembre de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Panama Area Metal Trades Council B ¹
Presunta víctima	Empleados del Canal de Panamá
Estado denunciado	Panamá ²
Derechos invocados	Artículo 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ ; artículo 8.1.b (derechos sindicales) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁴ ; artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁵ ; y otros tratados internacionales ⁶

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁷

Recepción de la petición	26 de octubre de 2009
Notificación de la petición	25 de octubre de 2016
Primera respuesta del Estado	9 de febrero de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	1 de julio de 2020
Observaciones adicionales del Estado	27 de diciembre de 2019

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana sobre Derechos Humanos (depósito de instrumento realizado el 22 de junio de 1978)

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

Duplicación y cosa juzgada internacional	Sí, en los términos de la sección VI
Derechos admitidos	Ninguno
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	No aplica
Presentación dentro de plazo	No aplica

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. La petición se presenta por la supuesta situación de desprotección en la que se encuentran los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá a raíz de la publicación por parte de la Asamblea Legislativa de la Ley 19 del 11 de junio de 1997 que rige la administración del Canal de Panamá. En particular la parte peticionaria argumenta que esta Ley es contraria a la Constitución panameña y a distintos tratados internacionales en tanto estipula una prohibición del derecho a huelga y sostiene que no se ha garantizado la protección judicial contra los actos del órgano legislativo.

¹ La Comisión toma nota que, de acuerdo a la petición, esta organización sindical conforma, junto con otros dos sindicatos-el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe y la National Maritime Union, la representación exclusiva de la unidad negociadora de los trabajadores no profesionales de la Autoridad del Canal de Panamá.

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 "la Convención Americana" o "la Convención".

⁴ En adelante "Protocolo de San Salvador".

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

⁶ Artículo 45.c de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y artículo 27 de la Carta de Garantías Sociales.

⁷ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

2. La parte peticionaria indica que el 27 de diciembre de 2001, la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (en adelante “CONUSI”) interpuso una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia contra varios artículos y expresiones de esta Ley. En el marco de ésta, la CONUSI alegó que la mencionada Ley no desarrolla aspectos esenciales del régimen laboral especial aplicable a los trabajadores o funcionarios del Canal de Panamá remitiendo dicha tarea a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá para que sean regulados a través de reglamentos; impide la aplicación de cualquier otra ley que regule los derechos constitucionales establecidos a favor de los trabajadores en general que establezca salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos; e impide taxativamente el derecho de huelga. Al respecto, la parte peticionaria señala que la CONUSI sostuvo que el vacío jurídico que genera la Ley 19 no puede ser suplido por otras normas.

3. Expone que, durante el trámite de la demanda, la Procuraduría de la Administración presentó su criterio sugiriendo la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos en lo que se refiere a la prohibición del derecho de huelga. No obstante, la Sala Constitucional de la Corte Suprema emitió su fallo el 27 de abril de 2009 declarando la constitucionalidad de todos los artículos. En concreto, la Corte Suprema consideró que el derecho a la huelga podría estar sujeto a limitaciones en el marco de la función pública y los servicios esenciales en el cual estaría incluido la labor de los empleados del Canal de Panamá como un servicio público internacional esencial como resultado del compromiso adquirido por la República de Panamá en el Tratado Concerniente a la Neutralidad del Canal de Panamá y los Tratados Torrijos-Carter. Así, el Tribunal agregó que, en vista de la prohibición del derecho de huelga, el legislador dotó a los trabajadores de esta institución de garantías compensatorias imparciales y rápidas.

4. Con respecto al argumento del Estado sobre la alegada litispendencia internacional y duplicidad, la parte peticionaria sostiene que el Estado no ha demostrado que la presente petición incurra en los requisitos establecidos para que sea declarada inadmisibles. Al respecto, sostiene que en relación a la presunta litispendencia internacional vinculada a la queja 3106 objeto de examen ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo (en adelante “la OIT”), el Estado pretende convencer que la queja presentada en el 2014 es anterior a la presente petición por el hecho que esta última fue notificada en el 2016 y de acuerdo a su interpretación del artículo 30 del Reglamento de la CIDH, ese sería el inicio de la petición. Argumenta, no obstante, que es una caprichosa interpretación en tanto el artículo no establece términos de inicio sino el procedimiento seguido por la Comisión y consideran que la petición ante la CIDH fue presentada con anterioridad. Asimismo, enfatiza que la OIT no resolvió el asunto ya que fue archivado por falta de informaciones adicionales de las organizaciones querellantes. En particular sobre el análisis de la identidad de los elementos, alega que el análisis del Estado es diferente a la jurisprudencia de la CIDH sobre la reproducción sustancial. Concuera con el Estado en la coincidencia de la identidad de las víctimas en tanto son los trabajadores del Canal de Panamá, pero recalca que los peticionarios son distintos⁸ lo cual quebraría la triple identidad. Sostiene que no existe identidad en el objeto ya que los hechos en el caso ante la OIT refieren a la negación al derecho a huelga y a la aplicación de las garantías fundamentales otorgadas a cambio del derecho a huelga mientras que la presente petición no se menciona ni argumenta las garantías fundamentales. Por último, argumenta que no existe similitud alguna entre las bases legales utilizadas que en el caso de la queja ante la OIT refieren a los Convenios 87 y 98 de la OIT ratificados por Panamá.

5. Asimismo, frente a la alegada duplicidad de procesos de la presente petición con el caso 13.649 en trámite de fondo ante la CIDH, la parte peticionaria argumenta igualmente que, si bien existe coincidencia entre el Estado y las presuntas víctimas, los peticionarios son distintos. Al respecto destaca que en el caso mencionado la parte peticionaria son la Organización Sindical de Empleados Canaleros y la Unión de Capitanes y Oficiales del Canal de Panamá, las cuales son agrupaciones sindicales con el derecho a presentar peticiones ante la CIDH sin que ello sea causal de inadmisibilidad. En cuanto a la identidad del objeto, la parte peticionaria alega que la presente petición únicamente declara como violatorio el fallo de la Corte Suprema de Justicia que prohíbe el derecho a huelga aun cuando la Procuraduría de la Administración emitiera criterio sobre su inconstitucionalidad y sostiene que los artículos 92, 109.7 y 113.5 de la Ley 19 de 1997 impiden que los trabajadores y las organizaciones sindicales ejerzan el derecho a huelga con consecuencias de despido para los

⁸ Sostiene que los denunciados en la queja 3106 ante la OIT son organizaciones sindicales representadas por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, en particular, la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta, la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, la Unión de Ingenieros Marinos y el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe.

primeros y pérdida de certificación para representar para los últimos; mientras que el caso 13.649, de acuerdo al informe de admisibilidad No. 88/18, argumenta varios hechos entre ellos, que: i) la Ley 19 priva a los trabajadores de beneficios económicos con lo cual excluye a los trabajadores del Canal de percibir el pago de la bonificación; ii) la demora injustificada de la Corte Suprema de Justicia en resolver la demanda de inconstitucionalidad en contra de la mencionada ley; iii) el silencio del mismo tribunal en relación a la misma demanda; iv) el Estado ha propiciado la violación del Protocolo de San Salvador al permitir que la Corte confirme la prohibición de derecho a huelga; y v) la ineficiencia de las garantías compensatorias. Por último, aclara que la base legal es distinta en tanto el caso en fondo vincula los artículos 1.2, 2, 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador; mientras que la base legal de la presente petición descansa en el artículo 25 de la Convención, XVIII de la Declaración, 8 del Protocolo de San Salvador, 45.C de la Carta de la OEA y 27 de la Carta Americana de Garantías Sociales.

6. Por su parte, el Estado alega que la Ley No. 19 y un Título Constitucional denominado El Canal de Panamá se aprobaron luego de una amplia discusión con todos los sectores de la nación a raíz de los compromisos adquiridos en virtud del Tratado del Canal de Panamá (en adelante “Tratado Torrijos-Carter”) y del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal (en adelante “Trato de Neutralidad”) como una normativa especial dentro del ordenamiento jurídico para instrumentar una entidad estatal que se hiciera cargo del Canal. Alega que esta Ley tiene como propósito proporcionar a la entidad con normas de carácter general para su organización, funcionamiento y modernización. En este sentido, la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá obedece a una decisión del pueblo confirmada por los tres órganos del Estado y en vista de lo mismo, contiene garantías compensatorias para los trabajadores del Canal, entre otras, el sistema de libertad de información, el derechos de las organizaciones sindicales a mantener afiliación a organizaciones internacionales, el derecho al procedimiento de tramitación de quejas y arbitraje, los procedimientos de negociación colectiva y la creación de un organismo independiente para resolver los conflictos laborales como la Junta de Relaciones Laborales.

7. Argumenta que las presuntas víctimas, junto con el sindicato National Maritime Union y el sindicato del Canal de Panamá y del Caribe componen el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales que, de acuerdo a la Ley 19, debe promover la eficiencia de la operación del Canal. El Estado agrega que la parte peticionaria no ha agotado los recursos de la jurisdicción interna en tanto las presuntas víctimas de esta petición no participaron de manera directa ni indirecta en la acción de constitucionalidad interpuesta por el CONUSI y en este sentido, no han reclamado la ilegalidad, inconstitucionalidad o violación de sus derechos. Alega que se evidencia que no hubo violación al derecho de justicia o protección judicial en tanto los peticionarios no acudieron a la Corte Suprema de Justicia para ejercer algún derecho relacionado alguna acción judicial. Describe que la falta de acción judicial por parte de los mismos no debe interpretarse como una violación a los mencionados derechos ya que contaban con la acción para tutelar su derecho sin que mediara ninguna causa o impedimento para hacerlo. Adicionalmente argumenta que el derecho a huelga de acuerdo con el Protocolo de San Salvador está sujeto a limitaciones y en este caso las mismas están contenidas en una norma que deviene de la propia constitución y de tratados internacionales.

8. Por último, el Estado argumenta la inadmisibilidad de la presente petición en tanto la materia ya fue objeto de examen y resolución por parte de un organismo internacional y, además, reproduce sustancialmente una petición anterior que actualmente es objeto del examen por parte de la Comisión en la etapa de fondo. Al respecto, el Estado sostiene que el Comité de Libertad Sindical de la OIT analizó la queja sobre la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá presentada contra el Estado de Panamá el 10 de agosto y 20 de noviembre de 2014 por la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta, la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, la Unión de Ingenieros Marinos y el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe. Alega que el proceso adelantado ante la OIT no constituye un examen general de la situación del derecho a huelga en Panamá, sino que consistió en el análisis y atención de la situación específica de los trabajadores del Canal de Panamá en relación con la prohibición contenida en la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. En este sentido, sostiene que la presente petición ante la Comisión fue transmitida siete años después de su presentación, cuando la OIT ya estaba examinando la mencionada queja promovida por los mismos denunciantes. Recalca que esta demora resulta de fundamental importancia al efecto de determinar el incumplimiento del artículo 46.1.c de la Convención Americana por cuanto la fecha de inicio del proceso de peticiones individuales queda

determinada por la fecha de traslado al Estado conforme al contenido del artículo 30 del Reglamento de la CIDH y por tanto la petición constituye un hecho sobreviviente que modificó el cumplimiento del requisito contemplado en el artículo 47.d de la Convención Americana.

9. Aduce que existe una coincidencia plena de las partes entre la presente petición y el caso examinado por la OIT en la medida que se señala como responsable al Estado panameño, a los trabajadores del Canal de Panamá como las presuntas víctimas y, en ambos casos, los peticionarios son sindicatos de trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá. Asimismo, argumenta que ambos procedimientos reclaman la responsabilidad internación del Estado por cuanto el contenido del artículo 92 de la Ley 19 señala la prohibición de la huelga en el Canal ocurriendo una identidad en el objeto. Finalmente, señala que la petición se refiere al derecho a la huelga aduciendo a la violación del Protocolo de San Salvador, a la Carta de la OEA y a la Carta de Garantías Sociales mientras la queja ante la OIT señala la prohibición de la huelga a los trabajadores del Canal sin asegurar suficientes garantías compensatorias incumpliendo los principios recogidos por los Convenios No. 87 sobre la libertad sindical y derecho de asociación y No. 98 sobre el derecho de negociación colectiva. Sostiene que, si bien el Convenio No. 87 no desarrolla textualmente el derecho a la huelga, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que el derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el mencionado Convenio.

10. Asimismo, en relación a la duplicidad de la presente petición, el Estado argumenta que la Comisión emitió el Informe No. 88/18 que determinó la admisibilidad de la petición que actualmente se encuentra en la etapa de análisis de fondo bajo el No. 13.649. Destaca igualmente que el trámite de admisibilidad del caso referenciado, la entonces petición 1077-07, inició el 13 de noviembre de 2007 es decir 9 años antes que la comunicación hecho al Estado respecto de la presente petición. Al respecto identifica que en ambas peticiones existe una coincidencia entre las partes del proceso, los hechos y los presuntos derechos conculcados. En particular, refiere que como presuntas víctimas se presentan a los trabajadores del Canal de Panamá y por su parte, ambos casos tienen por peticionarios a sindicatos de trabajadores del Canal que, al momento de las denuncias correspondientes, hacían parte de la misma unidad negociadora de trabajadores no profesionales del Canal de Panamá. Refiere que en ambos procesos, los hechos aducidos refieren a la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá y al alegado retaso injustificado de la Corte Suprema de Justicia para resolver el recurso de inconstitucionalidad presentado en contra de dicha prohibición. Por último, destaca que ambos casos los peticionarios señalaron que los hechos constituyen la violación del artículo XVIII de la Declaración, el artículo 25 de la Convención y artículo 8 del Protocolo de San Salvador. En cuanto a la posibilidad de una acumulación de la presente petición y el caso, señala que la oportunidad procesal ha precluido en tanto esta prerrogativa solo hubiese sido posible en la etapa de análisis inicial del procedimiento de ambas peticiones.

VI. COMPETENCIA

11. La Comisión recuerda que para que se considere que en un caso hay duplicidad o cosa juzgada internacional, además de identidad de sujetos, objeto y pretensión, se requiere que la petición esté siendo considerada, o haya sido decidida, por un organismo internacional que tenga competencia para adoptar decisiones sobre los hechos específicos contenidos en la petición, y medidas tendientes a la efectiva resolución de la disputa de que se trate⁹. En tal sentido, la Comisión nota que el Estado plantea la inadmisibilidad de la presente petición toda vez que la misma fue examinada por parte del Comité de Libertad Sindical de la OIT. A este respecto, la Comisión ha señalado que no debe inhibirse cuando el procedimiento seguido ante la otra organización se limita al examen de la situación general sobre derechos humanos en un Estado, y no exista una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión o que no conduzca a un arreglo efectivo de la violación denunciada. Para efectos del presente caso, la Comisión observa que las recomendaciones de este mecanismo internacional no tienen un efecto jurídico vinculante, ni pecuniario-

⁹ CIDH, Informe No. 67/15, Petición 211-07. Admisibilidad. Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile y otros. México. 27 de octubre de 2015, párr. 34; y CIDH, Informe No. 45/14, Petición 325-00. Admisibilidad. Rufino Jorge Almeida. Argentina. 18 de julio de 2014, párr. 51-54; Corte IDH. Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C no. 260, párrs. 37-40; Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 53; y Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares, Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C No. 50, párr. 43.

restitutivo, o de carácter indemnizatorio¹⁰ y sus pronunciamientos, no se refieren a la eventual vulneración de otros derechos que escapan a la competencia de ese organismo, y sobre los cuales sí tienen competencia los órganos del Sistema Interamericano¹¹. En consecuencia, la Comisión Interamericana considera que el litigio ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT no impide la admisibilidad de la presente petición.

12. Por otra parte, la Comisión asimismo observa que el Estado alega la inadmisibilidad de la presente petición en cuanto existe una duplicidad por litispendencia entre ésta y el caso 13.649 pendiente de trámite ante la misma Comisión. Al respecto, la Comisión destaca que el hecho de que una comunicación involucre a la misma persona que en una petición anterior, constituye sólo un elemento de duplicación. También es preciso examinar la naturaleza de las denuncias presentadas y los hechos aducidos como fundamento de las mismas. La presentación de nuevos hechos y/o denuncias suficientemente diferentes acerca de la misma persona¹².

13. En atención a lo anterior, la Comisión observa que la parte peticionaria y el Estado coinciden en cuanto a que, en ambos procesos, figuran como presuntas víctimas los trabajadores del Canal de Panamá y el Estado panameño como el presunto responsable. Respecto a la duplicidad con los hechos, la Comisión observa que el caso No. 13.649 se admitió, entre otras, por la presunta prohibición del derecho de huelga y la restricción en la aplicación de cualquier otra disposición legal o constitucional que contemple salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos a favor de las presuntas víctimas, ambas establecidas en la Ley 19 de 11 de junio de 1997, así como las alegadas demoras judiciales injustificadas en el proceso de inconstitucionalidad que cuestionó la referida normativa; alegaciones que coinciden con el objeto principal de la presente petición. Asimismo, la Comisión observa que, en ambos procesos, se alegan violaciones vinculadas a los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador.

14. En cuanto a los alegatos sobre violaciones al artículo 8.1.b del Protocolo de San Salvador, la CIDH recuerda que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8.1.a y 13. Asimismo, respecto a las alegadas violaciones a otros tratados internacionales, la Comisión reitera que no posee competencia para declarar violaciones de derechos consagrados en estos instrumentos, sin perjuicio que pueda recurrir a los estándares establecidos en ella para interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la Convención. De este modo, a efectos de garantizar el cumplimiento del artículo 47.d de la Convención y en razón al criterio cronológico de presentación de las peticiones, la Comisión carece de competencia para rever estas cuestiones planteadas nuevamente en la petición bajo análisis. Ante lo anterior, la Comisión se abstiene de pronunciarse acerca de los demás requisitos de admisibilidad debido a que existe una duplicidad entre esta y el caso 13.649 en trámite ante la Comisión y por lo tanto cumple con los requisitos de admisibilidad de acuerdo al artículo 46.1.c de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibile la presente petición; y
2. Notificar a las partes la presente decisión y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 12 días del mes de diciembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Julissa Mantilla Falcón y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

¹⁰ CIDH, Informe No. 49/17, Petición 384-08. Admisibilidad. Trabajadores Despedidos de Ecopetrol. Colombia. 25 de mayo de 2017, párr. 15.

¹¹ CIDH, Informe No. 41/16, Petición 142-04. Admisibilidad. José Tomás Tenorio Morales y otros (Sindicato de Profesionales de la Educación Superior "Ervin Abarca Jiménez" de la Universidad Nacional de Ingeniería). Nicaragua. 11 de septiembre de 2016, párr. 53.

¹² CIDH, Informe No. 96/98, Petición 11.827. Inadmisibilidad. Peter Blaine. Jamaica. 17 de diciembre de 1998, párr. 42.