

## Informe provisional - Informe No.409, marzo de 2025

### Caso No 3456 (Panamá) - Fecha de denuncia: 18-NOV-23

Confederación Nacional de Sindicatos Independientes Unidos (CONUSI) y Sindicato único Nacional de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS)

#### **Alegaciones**

Las organizaciones querellantes denuncian el asesinato de cuatro personas que participaban en protestas, detenciones arbitrarias, actos de intimidación contra representantes sindicales y el cierre de cuentas bancarias del SUNTRACS en represalia por su participación en las protestas contra la decisión de aprobar los contratos de concesión minera.

## **INFORME PROVISIONAL - INFORME N.º 409, MARZO DE 2025**

### Caso No 3456 (Panamá) - Fecha de denuncia: 18-NOV-23

#### **INTRODUCCIÓN**

*A. Alegatos de las organizaciones querellantes*

*B. Respuesta del Gobierno*

*C. Conclusiones del Comité*

*Recomendaciones del Comité*

**260.** La queja figura en comunicaciones de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) y el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), de fecha 18 de noviembre de 2023, 12 y 19 de marzo de 2024, 5 de agosto de 2024, 18 de noviembre de 2024 y 14 de febrero de 2025.

**261.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de fecha 6 de diciembre de 2023, 22 de febrero de 2024, 20 de mayo de 2024 y 9 de enero de 2025.

**262.** Panamá ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

#### **A. Alegatos de las organizaciones querellantes**

**263.** Mediante comunicación de fecha 18 de noviembre de 2023, las organizaciones querellantes señalan que el SUNTRACS, junto con otras organizaciones sindicales, han venido desarrollado acciones de protesta en contra la decisión del Gobierno de aprobar, por Ley N° 406, el contrato de concesión minera entre el Estado y la Sociedad Minera Panamá S.A. (en adelante la sociedad minera). Agregan que esta Ley ha sido declarada inconstitucional por sentencia de la Corte Suprema.

**264.** Las organizaciones querellantes alegan que, como consecuencia de las acciones de protesta realizadas, el Gobierno ha llevado a cabo represalias consistentes en:



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

- i) El asesinato de los docentes Abdiel Díaz e Iván Rodrigo Mendoza en un punto de las manifestaciones, la muerte de otras dos personas y la detención de otras 1,500 en el contexto de las manifestaciones contra la Ley No. 406;
- ii) La expedición de instrucciones a los órganos de seguridad pública para impedir las protestas;
- iii) El inicio de acciones penales contra los representantes sindicales de las organizaciones querellantes y de otras organizaciones sindicales;
- iv) Amenazas a la vida del Secretario General del SUNTRACS, Sr. Saúl Méndez Rodríguez, y el Secretario de Relaciones internacionales, Sr. Jaime Caballero, así como actos vandálicos en contra de locales sindicales, y
- v) El cierre abrupto de las cuentas bancarias del SUNTRACS depositadas en el banco estatal Caja de Ahorros (en adelante la entidad bancaria estatal 1), impidiendo de esta forma la disposición y el uso de los fondos sindicales. Sobre el cierre de las cuentas bancarias agregan que la entidad bancaria estatal 1 cuya junta directiva es presidida por un Ministro de Estado, usa como justificación supuestos movimientos irregulares relacionados con lavado de activos e, incluso, tal como lo señala un medio de comunicación sobre la base de supuestas informaciones obtenidas del Gobierno, el financiamiento de actividades terroristas. Indican, además que, frente a estas acusaciones infundadas, el SUNTRACS ha iniciado acciones penales contra la entidad bancaria estatal 1 y ha interpuesto una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**265.** Por comunicación de fecha 12 de marzo de 2024 las organizaciones querellantes presentan alegatos complementarios en los que afirman que:

- i) El cierre de las cuentas bancarias alcanza a las cuentas del SUNTRACS, de la Cooperativa de Servicios Múltiples SUNTRACS R. L. y de una serie de dirigentes sindicales (en total 18 cuentas bancarias);
- ii) El 5 de enero de 2024 la Fiscalía del Crimen Organizado inició una investigación contra el SUNTRACS en base a un informe remitido por la Unidad de Análisis Financiero a la Procuraduría de la Nación, en el que se hace referencia a tres transacciones bancarias relacionadas con la falsa acusación del delito de blanqueo de capital;
- iii) Ninguna entidad bancaria permite al SUNTRACS ni a sus directivos abrir cuentas bancarias, impidiéndoles percibir la cuota sindical;
- iv) El 26 de febrero de 2024, el Sr. Jaime Caballero, secretario de relaciones internacionales del SUNTRACS, fue detenido arbitrariamente por la policía por cinco horas e interrogado, acusándolo de presuntos delitos contra la libertad y el orden económico; ello, a pesar de que el mencionado representante sindical, al ser candidato al Congreso panameño, se encuentra protegido por la carta electoral;
- v) La acusación de haber cometido delitos contra la libertad y el orden económico también alcanzan al maestro Diógenes Sánchez y a dirigentes indígenas que participaron en las protestas, y,
- vi) El 10 de marzo de 2024 se habría provocado un incendio en la sede del SUNTRACS en Panamá Oeste que dañó parte del local sindical.

**266.** Con fecha 19 de marzo de 2024, el SUNTRACS proporciona documentos adicionales y complementarios de sus alegatos, entre ellos, las notas cursadas entre el SUNTRACS y la entidad bancaria estatal 1, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y la Superintendencia de Bancos de Panamá; las denuncias penales interpuestas contra los



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

funcionarios responsables de la entidad bancaria estatal 1; y la medida cautelar interpuesta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**267.** Por comunicación de fecha 5 de agosto de 2024, la CONUSI señala que, como resultado de reuniones sostenidas con las nuevas autoridades del Gobierno, el Banco Nacional de Panamá (en adelante la entidad bancaria estatal 2) manifestó que recibiría los fondos del SUNTRACS. La CONUSI afirma sin embargo que los términos y condiciones bancarias ofrecidas autorizan un perfil transaccional muy por debajo de los ingresos y gastos administrativos, lo que evidenciaría un objetivo de controlar el manejo y uso de los recursos del SUNTRACS, situación que vulneraría los derechos de esta organización sindical.

**268.** Mediante comunicación de fecha 18 de noviembre de 2024, el SUNTRACS remite:

i) La Resolución No.29 del Ministerio Público de fecha 30 de agosto de 2024, en la que el fiscal adjunto de la Fiscalía Segunda Especializada contra la Delincuencia Organizada dispone el archivo provisional de la noticia criminal por la presunta comisión de delitos contra el orden económico en la modalidad de blanqueo de capitales contra el SUNTRACS, al no haberse acreditado la configuración de estos delitos y,

ii) La Resolución de Reparación de Derechos Violados No. 8061j-2023, de fecha 30 de setiembre de 2024, expedida por la Defensoría del Pueblo, en la que se señala que el cierre de la cuentas bancarias del SUNTRACS constituye una evidente violación de los derechos sindicales; se recomienda a la entidad bancaria estatal 1 reestablecer todas las cuentas cerradas del sindicato; y se insta al MITRADEL a desempeñar un rol más activo respecto de los hechos denunciados y a la Superintendencia de Bancos a adoptar un enfoque más proactivo en la protección de los derechos humanos de los cuentahabientes.

**269.** En una comunicación de 14 de febrero de 2025, las organizaciones querellantes alegan que, a raíz de amplias protestas contra una nefasta reforma de la seguridad social:

i) El Presidente de la República atacó al sindicato en los medios de comunicación y ordenó una represión feroz de cualquier protesta;

ii) El 12 de febrero de 2025, la policía reprimió con violencia una manifestación del sindicato y detuvo por más de 24 horas a 500 manifestantes sin garantizar el debido proceso, y

iii) El 13 de febrero de 2025, por órdenes del Presidente de la República, se congelaron indefinidamente las cuentas del SUNTRACS en la entidad bancaria estatal 2 y se cerró la cuenta de su cooperativa.

## **B. Respuesta del Gobierno**

**270.** Mediante comunicación del 6 de diciembre de 2023, el Gobierno señala que:

i) Las protestas que se produjeron en Panamá entre el 24 de octubre y el 28 de noviembre de 2023 no guardan relación con aspectos de carácter laboral y con hechos relativos a violaciones a la libertad sindical, sino que se vinculan con el rechazo popular a una concesión minera que culminó con la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que aprobaba dicha concesión, por sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 28 de noviembre de 2023, y agrega que las organizaciones querellantes participaron de dichas protestas junto con otras organizaciones sindicales, no obstante la queja no incluye a estas otras organizaciones;

ii) Las protestas motivaron la detención de 1,317 personas, de las cuales 1,110 fueron llevadas antes jueces de paz o puestas a disposición del Ministerio Público, debido a actos vandálicos, agresiones a agentes del orden, robos, cierre de vías y el cobro ilegal de peajes, y que las cuatro muertes denunciadas no han sido causadas por las fuerzas policiales sino por personas particulares que han sido detenidas y puestas a disposición de las autoridades judiciales;



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

iii) No es cierto que el Gobierno haya impartido instrucciones para impedir las protestas ni que la vida del Sr. Saúl Méndez y del Sr. Jaime Caballero se encuentren en peligro, prueba de lo cual es que de las 1,317 personas detenidas ninguna es directivo del SUNTRACS o del CONUSI y que no existe proceso judicial en curso contra el Sr. Saúl Méndez, pero que respecto del Sr. Jaime Caballero existe una orden de aprehensión y conducción expedida por el Ministerio Público por supuesto delito contra la administración de justicia, y

iv) El MITRADEL ha pedido a la entidad bancaria estatal 1 que explique las razones que motivaron el cierre de las cuentas bancarias del SUNTRACS, pedido que aún se encuentra sin respuesta, y que el Centro Financiero Internacional de Panamá no se encuentra bajo el control del poder ejecutivo o del Gobierno nacional pues se rige por un marco regulatorio específico, ajeno a las competencias del MITRADEL, debiendo considerarse además que aparte de las cuentas del SUNTRACS, ninguna otra cuenta de alguna de las organizaciones sindicales participantes en las protestas contra la Ley No.406 ha sido cerrada por instituciones bancarias.

**271.** Por comunicación de 22 de febrero de 2024, el Gobierno adjunta:

i) Diversos comunicados de los gremios empresariales Consejo Nacional de Empresa Privada (CONEP) y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá en las que expresan sus opiniones con relación a las protestas contra la Ley No. 406;

ii) La Nota No. 2023 (123-01) 254, de 7 de diciembre de 2023, remitida por la entidad bancaria estatal 1 al MITRADEL, en la que señala que, en virtud de la confidencialidad bancaria establecida por la Ley Bancaria, no le es posible revelar el motivo del cierre de las cuentas bancarias del SUNTRACS, y

iii) Una referencia a un vídeo en el que constarían los hechos que motivan las investigaciones penales contra el Sr. Jaime Caballero (la invitación del Sr. Caballero a que se impida el traslado de alimentos a la Ciudad de Panamá mediante puente humanitario para mitigar los efectos de los cierres de calles).

**272.** Por comunicación de 20 de mayo de 2024, el Gobierno remite informaciones complementarias en las que señala que:

i) Mediante nota de fecha 15 de abril de 2024 (Nota 2024-123-01-76), la entidad bancaria estatal 1 ha informado que es una institución autónoma del Estado que viene actuando conforme a ley y que, según lo establecido por sus normas reguladoras, se encuentra obligada a guardar estricta confidencialidad acerca de las operaciones bancarias, y solo está autorizada a revelar información de sus clientes u operaciones con la autorización que estos emitan o a solicitud de las autoridades competentes y,

ii) Por comunicación de fecha 10 de abril de 2024 (Nota SBP-2024-02394), la Superintendencia de Bancos de Panamá ha señalado que, por confidencialidad administrativa sobre la información a la que acceda respecto de los clientes de un banco, solo le es posible informar que la denuncia presentada por el SUNTRACS contra la entidad bancaria estatal 1 se encuentra en trámite, agregando que, de manera general, las cuentas de depósitos se rigen por el contrato entre el depositante y la entidad bancaria y por las normas que regulan las operaciones financieras, siendo de su competencia iniciar proceso sancionatorio solo de identificarse infracciones a dicha regulación. El Gobierno remite también una comunicación de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 15 de abril de 2024 (DPGN 068-2024) en la cual se señala que:

i) El Ministerio Público no ha dispuesto medida cautelar o de comiso de los fondos que el SUNTRACS mantiene en la entidad bancaria estatal 1, que cualquier determinación de cierre



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

de cuentas a cargo de esta entidad financiera o de no permitir que abran nuevas cuentas escapa de su ámbito de actuación;

ii) El Ministerio Público no tiene ninguna incidencia en la decisión de los bancos establecidos en Panamá de no aceptar que el SUNTRACS abra nuevas cuentas;

iii) El 7 de noviembre de 2023 se recibieron denuncias en contra del Sr. Saúl Méndez, el Sr. Jaime Caballero y el SUNTRACS por supuestos delitos contra el orden económico y el 6 de noviembre de 2023 se inició una investigación de oficio contra el Sr. Jaime Caballero por presunto delito contra la administración de justicia, pero que como parte de estas dos investigaciones no se han emitido actos referidos a las cuentas bancarias del SUNTRACS ni se mantiene a personas detenidas preventivamente, y

iv) También se ha recibido la denuncia del SUNTRACS en contra de funcionarios de la entidad bancaria estatal 1, la misma que se encuentra en fase de investigación preliminar. El Gobierno manifiesta adicionalmente que, según noticias publicadas en el diario La Prensa el 20 de abril de 2024, en el caso de las denuncias de asesinato de dos docentes en el marco de las protestas, el autor del crimen es un ciudadano particular que se encuentra en prisión por orden del órgano judicial, habiéndosele imputado los delitos de homicidio doloso agravado y posesión y tráfico de armas y explosivos. El Gobierno añade que según la respuesta brindada por el Ministerio de Seguridad Pública de fecha 8 de mayo de 2024 (Nota No.0187-OAL-2024), con relación a las otras dos personas fallecidas, estas muertes se habrían producido por hechos de tránsito ajenos a las protestas, y, con relación a las denuncias de un atentado contra el local de SUNTRACS en Panamá Oeste, el incendio ocurrido el 10 de marzo de 2024 habría sido provocado por dos sujetos desconocidos, pero resultaría un hecho no relacionado con las protestas contra la Ley No.406, acontecidas en setiembre de 2023. Además, la nota remitida por el Ministerio de Seguridad Pública indica que, como parte de las protestas en rechazo a la Ley No.406, se produjeron cierres de vías, cobro de peajes ilegales, daños materiales y otros hechos que configurarían diversos delitos, y que los actos denunciados en la queja como violatorios de la libertad sindical no han sido resultado de la acción de las fuerzas de seguridad pública.

**273.** Mediante comunicación de 9 de enero de 2025, el Gobierno proporciona nuevas informaciones en las que da cuenta de un registro de actuaciones llevadas a cabo por el MITRADEL con relación al alegado cierre abrupto de las cuentas bancarias de las organizaciones querellantes depositadas en la entidad bancaria estatal 1. Al respecto, se reitera que el MITRADEL carece de competencias para abrir o cerrar cuentas bancarias, intervenir en aspectos financieros o regulatorios de las entidades financieras o imponerles sanciones, sin perjuicio de lo cual el referido Ministerio se ha mantenido como interlocutor de las organizaciones sindicales con el propósito de velar por que no se presenten restricciones al ejercicio de la libertad sindical por parte de las instituciones bancarias. El Gobierno añade que:

i) El nuevo Presidente de la República remitió el 9 de agosto de 2024 instrucciones a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral para atender los temas señalados por el CONUSI;

ii) El 18 de noviembre de 2024 la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral dio respuesta a la Resolución de Reparación de Derechos Violados de 30 de septiembre de 2024, emitida por la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, en la que insta a este Ministerio a «tener un rol más activo en cuanto a la protección de la libertad sindical, frente a la decisión ejecutada por la entidad bancaria estatal 1 al cerrar las cuentas bancarias del SUNTRACS», y

iii) La entidad bancaria 2 ha procedido a abrir cuentas bancarias a favor del SUNTRACS, permitiendo que, bajo la nueva administración, la organización sindical pueda recibir fondos correspondientes a las cuotas sindicales, manteniéndose la restricción de no poder recibir fondos del extranjero debido a que continúan las investigaciones.



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

### C. Conclusiones del Comité

**274.** El Comité observa que en el presente caso las organizaciones querellantes alegan el asesinato de cuatro personas que participaban en protestas, detenciones arbitrarias, actos de intimidación contra representantes sindicales, y el cierre de 18 cuentas bancarias del SUNTRACS y de sus representantes por parte del Gobierno y la entidad bancaria estatal 1, como represalia por su participación en protestas contra la decisión de aprobar un contrato de concesión minera aprobado por la Ley No.406. El Comité toma nota de que, por su parte, el Gobierno sostiene que las manifestaciones ocurridas en octubre y noviembre de 2023 en las cuales participaron no solo varias organizaciones sindicales sino también amplios sectores de la sociedad civil no guardan relación con aspectos de carácter laboral y no dieron lugar a ningún acto de represión antisindical, que el Gobierno en general y el MITRADEL en particular no son competentes para fiscalizar las decisiones de las entidades bancarias y que, posteriormente a la entrada en funciones de las nuevas autoridades, el SUNTRACS dispone de una cuenta en la entidad bancaria estatal 2.

**275.** El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que, como resultado de las protestas en contra de la Ley No.406, que aprobó el contrato de concesión minera entre el Estado y una sociedad minera, se produjo la muerte de cuatro personas, entre las cuales dos trabajadores docentes asesinados en un punto de manifestaciones (los Sres. Abdiel Díaz e Iván Rodrigo Mendoza), y la detención de más de 1,800 personas. El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan adicionalmente amenazas contra la vida del secretario general del SUNTRACS, Sr. Saúl Méndez Rodríguez, y el secretario de relaciones internacionales, Sr. Jaime Caballero, así como el incendio provocado en el local sindical del SUNTRACS en Panamá Oeste.

**276.** El Comité observa que, por su parte, el Gobierno manifiesta que:

i) El autor del asesinato de los dos docentes es un ciudadano particular que se encuentra en prisión, procesado por los delitos de homicidio y posesión ilegal de armas y explosivos;

ii) La muerte de otras dos personas corresponde a hechos de tránsito ajenos a las manifestaciones;

iii) Como resultado de las protestas se produjo el cierre de vías, agresiones a agentes de orden, robos, cobro de peajes, daños materiales y otros hechos que configuraron diversos delitos, deteniéndose a 1,317 personas, de las cuales 1,110 fueron llevadas antes jueces de paz o puestos a disposición del Ministerio Público, resultando que ninguna de las personas detenidas era dirigente o miembro de las organizaciones querellantes;

iv) El incendio provocado por dos sujetos, que afectó el local sindical del SUNTRACS en Panamá Oeste, ocurrió en marzo de 2024 y se estima que no se relacionaría con las protestas de noviembre de 2024. El Comité toma debida nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno. El Comité subraya que la libertad sindical solo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida, la seguridad de la persona, al debido proceso y a la protección de los locales y las propiedades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores [véase Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición, 2018, párrafo 83], y recuerda también que todos los alegatos de actos de violencia contra trabajadores sindicados o que defienden de algún modo los intereses de los trabajadores deberían investigarse minuciosamente y debería darse plena consideración a toda posible relación directa o indirecta entre un acto violento y la actividad sindical [véase Recopilación, párrafo 101]. Con base en lo anterior, el Comité pide al Gobierno que:



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

- i) Informe sobre los resultados finales de las investigaciones y procesos judiciales acerca de las muertes de cuatro personas ocurridas durante las protestas de noviembre de 2024;
- ii) Se asegure de que el incendio del local sindical de SUNTRACS en Panamá Oeste dé lugar a una investigación que permita identificar a sus autores e informe de sus resultados, y
- iii) Se asegure de que los dirigentes del SUNTRACS gocen de las medidas de protección necesarias en caso de ser expuestos a situaciones de riesgo. El Comité observa que las organizaciones querellantes denuncian adicionalmente el inicio de acciones penales contra varios dirigentes del SUNTRACS consecutivamente a su participación en las protestas de noviembre de 2023. Las organizaciones querellantes se refieren especialmente a la situación del Sr. Jaime Caballero, secretario de relaciones internacionales del SUNTRACS, quien habría sido detenido arbitrariamente e interrogado por la policía por cinco horas el 26 de febrero de 2024. El Comité toma nota de que, por su parte, el Gobierno manifiesta que se viene investigando las denuncias recibidas el 7 de noviembre de 2023 en contra el Sr. Saúl Méndez, el Sr. Jaime Caballero y el SUNTRACS por supuestos delitos contra el orden económico y que el 6 de noviembre de 2023 se inició una investigación de oficio contra el Sr. Jaime Caballero por presunto delito contra la administración de justicia, sin que se haya mantenido a personas detenidas preventivamente.

**277.** El Comité toma nota también de que las organizaciones querellantes adjuntan la Resolución No.29 del Ministerio Público de fecha 30 de agosto de 2024, en la que el fiscal adjunto de la Fiscalía Segunda Especializada contra la Delincuencia Organizada determina el archivo provisional de una noticia criminal iniciada en enero de 2024 por la presunta comisión de delitos contra el orden económico en la modalidad de blanqueo de capitales contra el SUNTRACS, al no haberse acreditado la configuración de estos delitos. Con base en lo anterior y constatando que el Gobierno no ha proporcionado informaciones sobre esta última investigación, el Comité pide al Gobierno que:

- i) Indique si la mencionada Resolución implica la culminación de toda investigación penal contra el SUNTRACS por la presunta comisión del delito de blanqueo de capitales;
- ii) Informe sobre los resultados de la investigación penal iniciada de oficio contra el Sr. Jaime Caballero por presunto delito contra la administración de justicia, y
- iii) Indique si existe alguna otra investigación penal en curso contra los mencionados representantes sindicales y, de existir, informe sobre el estado actual de dicha investigaciones.

**278.** El Comité toma nota de que las organizaciones querellantes alegan que:

- i) La entidad bancaria estatal 1 procedió en noviembre de 2023 al cierre abrupto de las cuentas bancarias del SUNTRACS, de la Cooperativa de Servicios Múltiples SUNTRACS R. L. y de dirigentes sindicales (en total 18 cuentas bancarias), impidiendo la disposición y el uso de los fondos sindicales;
- ii) Al mismo tiempo, ninguna entidad bancaria permitió al SUNTRACS ni a sus directivos abrir cuentas bancarias, impidiéndoles percibir la cuota sindical;
- iii) Ante estos actos de retorsión por la participación del SUNTRACS en las protestas de noviembre de 2023, el sindicato denunció penalmente a la entidad bancaria y a la Superintendencia de Bancos, presentó una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y acudió ante la Defensoría del Pueblo de Panamá;
- iv) La Fiscalía del Crimen Organizado inició en enero de 2024 una investigación contra el SUNTRACS con base en un informe remitido por la Unidad de Análisis Financiero a la Procuraduría de la Nación, en el que se hacía referencia a tres transacciones bancarias



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

relacionadas con la falsa acusación del delito de blanqueo de capital; dicha investigación fue archivada el 30 de agosto de 2024, al constatarse la ausencia de elementos constitutivos del referido delito;

v) Si bien el SUNTRACS pudo finalmente activar unas cuentas con otro banco público, el uso de estas cuentas es limitado dado que tienen un perfil transaccional muy por debajo de las operaciones financieras regulares realizadas por el sindicato, lo que limita su operatividad y autonomía, y

vi) El 30 de setiembre de 2024 la Defensoría del Pueblo señaló que el cierre de la cuentas bancarias del SUNTRACS constituía una evidente violación de los derechos sindicales de la referida organización sindical, recomendando a la entidad bancaria estatal 1 reestablecer todas las cuentas cerradas del sindicato y pidiendo al MITRADEL y la Superintendencia de Bancos que velaran por la libertad sindical.

**279.** El Comité observa que, por su parte, el Gobierno señala que:

i) El cierre de las cuentas sindicales efectuado por la entidad bancaria estatal 1 constituyó una decisión autónoma de la misma;

ii) El MITRADEL carece de competencias para abrir o cerrar cuentas bancarias, intervenir en aspectos financieros o regulatorios de las entidades financieras que se rigen por una legislación específica;

iii) Sin perjuicio de lo anterior, el MITRADEL se ha mantenido como interlocutor de las organizaciones sindicales con el propósito de velar por que no se presenten restricciones al ejercicio de la libertad sindical por parte de las instituciones bancarias;

iv) El MITRADEL solicitó a la entidad bancaria estatal 1 y a la Superintendencia de Bancos que indicaran los motivos del cierre de las cuentas;

v) La entidad bancaria estatal 1 manifestó que solo estaba autorizada a revelar información de sus clientes u operaciones con la autorización que estos emitan o a solicitud de las autoridades competentes;

vi) Por su parte, la Superintendencia de Bancos manifestó que las cuentas de depósitos se rigen por el contrato entre el depositante y la entidad bancaria y por las normas que regulan las operaciones financieras, siendo de su competencia iniciar proceso sancionatorio solo de identificarse infracciones a dicha regulación;

vii) El Ministerio Público indicó no haber dispuesto ninguna medida cautelar o de comiso de los fondos que el SUNTRACS mantiene en la entidad bancaria estatal 1 y no tener ninguna incidencia en la decisión de los bancos establecidos en Panamá de no aceptar que el SUNTRACS abra nuevas cuentas;

viii) El nuevo Presidente de la República remitió el 9 de agosto de 2024 instrucciones a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral para atender los temas señalados por el CONUSI;

ix) El 18 de noviembre de 2024, la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral dio respuesta a la Resolución de Reparación de Derechos Violados de 30 de septiembre de 2024, emitida por la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, en la que insta a este Ministerio a «tener un rol más activo en cuanto a la protección de la libertad sindical, frente a la decisión ejecutada por la entidad bancaria estatal 1 al cerrar las cuentas bancarias del SUNTRACS», y

x) La entidad bancaria estatal 2 ha procedido a abrir cuentas bancarias a favor del SUNTRACS, manteniéndose la restricción de no poder recibir fondos del extranjero debido a que continúan las investigaciones.



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

**280.** A la luz de lo anterior, el Comité toma nota de que según los elementos proporcionados por las partes, inclusive el contenido de la Resolución No. 29 del Ministerio Público, de fecha 30 de agosto de 2024 y de la Resolución de Reparación de Derechos Violados No.8061j-2023, de la Defensoría del Pueblo de 30 de setiembre de 2024, se observa que:

i) En noviembre de 2023, la entidad bancaria estatal 1 procedió de manera unilateral al cierre de las cuentas del SUNTRACS, la cual no logró en aquel momento abrir una cuenta con otras entidades bancarias del país;

ii) Según lo destacado por las organizaciones querellantes y lo constatado por la Defensoría del Pueblo, el cierre de cuentas se dio coincidentemente con una publicación periodística que ligaba los fondos del sindicato con actividades de blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;

iii) Posteriormente al cierre de las cuentas, el Ministerio Público inició en enero de 2024 investigaciones relativas a la eventual comisión del delito de blanqueo de capitales respecto de las cuentas del SUNTRACS; la Resolución No.29 del Ministerio Público, de fecha 30 de agosto de 2024, expedida por la Fiscalía Segunda Especializada contra la Delincuencia Organizada, dispuso el archivo provisional de la denuncia al no encontrarse elementos que indiquen la comisión de delito;

iv) El Ministerio Público confirmó que no había solicitado ninguna acción en relación con las cuentas bancarias del SUNTRACS;

v) La Defensoría del Pueblo consideró que el cierre de las cuentas es una evidente violación de los derechos sindicales de la referida organización sindical, recomendando a la entidad bancaria estatal 1 reestablecer todas las cuentas cerradas del sindicato; la Defensoría del Pueblo consideró que no se le había presentado un fundamento legal que justificara el cierre de las cuentas, más allá de la discrecionalidad con la cual las entidades bancarias pueden decidir dar por finalizadas sus relaciones contractuales con sus clientes;

vi) La cuenta abierta con la entidad bancaria estatal 2 después de que el nuevo Gobierno asumiera sus funciones, presenta limitaciones en cuanto al monto de los fondos que pueden ser depositados (según lo señalado por la Defensoría del Pueblo) y en cuanto al origen exterior de los fondos (según lo indicado por el Gobierno), y,

vii) El Gobierno explica estas limitaciones mencionando investigaciones que estarían todavía en curso, aunque sin proporcionar ninguna información al respecto, mientras que la Defensoría del Pueblo considera que dichas limitaciones contravienen los principios de igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios bancarios y afectan directamente a la libertad del sindicato para manejar sus recursos.

**281.** El Comité constata que se desprende de lo anterior que:

i) El cierre de las cuentas del SUNTRACS fue dispuesto directamente por la entidad bancaria estatal 1, sin que mediaran decisiones de un órgano independiente supervisor del sistema bancario o de un órgano judicial;

ii) En consonancia con lo anterior, más allá del principio general de libertad contractual, no se ha mencionado ninguna base legal o reglamentaria específica sobre la cual se habría fundamentado la decisión de cierre, y

iii) Las actuales limitaciones impuestas a la cuenta bancaria del SUNTRACS con la entidad bancaria estatal 2 serían justificadas por investigaciones todavía en curso sin que el Comité haya recibido informaciones específicas al respecto y sin que se haya indicado si las referidas



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

limitaciones proceden de la decisión de un órgano independiente supervisor del sistema bancario o de un órgano judicial.

**282.** El Comité recuerda que ha considerado que las disposiciones que restringen la libertad de los sindicatos de administrar y utilizar sus fondos según sus deseos para llevar a cabo actividades sindicales normales y legales son incompatibles con los principios de la libertad sindical [véase Recopilación, párrafo 683] y que el principio general relativo al control judicial del funcionamiento interno de una organización profesional para garantizar un procedimiento imparcial y objetivo es especialmente importante respecto de la administración de los bienes de los sindicatos y de su gestión financiera [véase Recopilación, párrafo 713]. Constatando adicionalmente que en las respuestas ofrecidas por el Gobierno se enfatiza la autonomía con la que cuentan las entidades bancarias, el Comité recuerda también que la última responsabilidad para garantizar el respeto de los derechos de la libertad sindical corresponde al Gobierno [véase Recopilación, párrafo 46].

**283.** Con base en lo anterior y dado el tiempo transcurrido desde el cierre de las cuentas bancarias del sindicato y la repercusión que ello tiene en su capacidad de ejercer sus actividades en defensa de sus afiliados el Comité pide al Gobierno que, en ausencia de una decisión de una autoridad competente que dicte lo contrario, adopte medidas inmediatas a fin de garantizar al SUNTRACS la plena disposición de sus fondos y la operatividad de sus cuentas en el sistema financiero. El Comité pide adicionalmente al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales representativos y con miras a garantizar plenamente el derecho de las organizaciones sindicales a organizar su administración, se asegure de que toda restricción en el uso de los fondos sindicales o en el manejo de sus cuentas bancarias se base en un procedimiento imparcial y objetivo, llevado a cabo por un órgano independiente de las autoridades administrativas y, en todo caso, sometido a control judicial. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto.

**284.** El Comité toma finalmente nota de la comunicación de 14 de febrero de 2025 de las organizaciones querellantes y pide al Gobierno que envíe sus observaciones a los alegatos contenidos en la misma.

#### Recomendaciones del Comité

**285.** En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones: el Comité pide al Gobierno que:

- i) Informe sobre los resultados finales de las investigaciones y procesos judiciales acerca de las muertes de cuatro personas ocurridas durante las protestas de noviembre de 2024;
- ii) Se asegure de que el incendio del local sindical de Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS) en Panamá Oeste dé lugar a una investigación que permita identificar a sus autores e informe de sus resultados, y
- iii) Se asegure de que los dirigentes del SUNTRACS gocen de las medidas de protección necesarias en caso de ser expuestos a situaciones de riesgo.

El Comité pide al Gobierno que:

- i) Indique si la Resolución No.29 del Ministerio Público de fecha 30 de agosto de 2024 implica la culminación de toda investigación penal contra el SUNTRACS por la presunta comisión del delito de blanqueo de capitales;
- ii) Informe sobre los resultados de la investigación penal iniciada de oficio contra el Sr. Jaime Caballero por presunto delito contra la administración de justicia, y



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

iii) Indique si existe alguna otra investigación penal en curso contra los mencionados representantes sindicales y, de existir, informe sobre el estado actual de dichas investigaciones;

El Comité pide al Gobierno que, en ausencia de una decisión de una autoridad competente que dicte lo contrario y dado el tiempo transcurrido desde el cierre de las cuentas bancarias del sindicato y la repercusión que ello tiene en su capacidad de ejercer sus actividades en defensa de sus afiliados, adopte medidas inmediatas a fin de garantizar al SUNTRACS la plena disposición de sus fondos y la operatividad de sus cuentas en el sistema financiero. El Comité pide adicionalmente al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales representativos y con miras a garantizar plenamente el derecho de las organizaciones sindicales a organizar su administración, se asegure de que toda restricción en el uso de los fondos sindicales o en el manejo de sus cuentas bancarias se base en un procedimiento imparcial y objetivo, llevado a cabo por un órgano independiente de las autoridades administrativas y, en todo caso, sometido a control judicial; el Comité pide al Gobierno que envíe sus observaciones a los alegatos contenidos en la comunicación de las organizaciones querellantes de 14 de febrero de 2025.