

Vista N°247

19 de mayo de 2004

**Acción de
Inconstitucionalidad**

Interpuesta por la firma forense **Fonseca, Barrios & Asociados**, contra el artículo VII del Tratado de Ejecución de Sentencias Extranjeras celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, aprobado por la Ley N°13 de 30 de octubre de 1979.

Concepto

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de

Justicia, Pleno:

En virtud del traslado ordenado mediante providencia de 26 de abril de 2004, y con fundamento en lo previsto en el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia con el propósito de emitir concepto en el proceso de inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de este escrito.

1. El acto acusado de inconstitucional.

La firma forense Fonseca, Barrios & Asociados considera inconstitucional el artículo VII del Tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América sobre la Ejecución de Sentencias Penales, aprobado mediante Ley N°13 de 30 de octubre de 1979, que es del siguiente tenor literal:

"ARTICULO VII

El Estado Trasladante mantendrá jurisdicción exclusiva en cuanto a las condenas impuesta y cualesquiera otros procedimientos que dispongan la revisión o modificación de las sentencias

dictadas por sus tribunales. El Estado Trasladante retendrá asimismo la facultad de indultar o conceder amnistía o clemencia al condenado. El Estado Receptor al ser informado sobre cualquier decisión al respecto, pondrá en efecto tales medidas."

2. Las normas constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por la demandante:

a. A juicio de los demandantes, la norma legal transcrita conculca el contenido del artículo 1 de la Constitución Política, que dice así:

"Artículo 1: La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo."

Al explicar el concepto de infracción al precepto constitucional, el demandante señala las siguientes consideraciones:

"...se pone de manifiesto que cuando un panameño es favorecido con la aplicación del Tratado in cita, pese a que el prenombrado se encuentre detenido en un país soberano cuya denominación lo es la República de Panamá, en el cual existe un Organó estatal llamado Poder Judicial, éste (condenado) se mantendrá bajo jurisdicción exclusiva del Estado Trasladante, en este caso Estados Unidos de América, circunstancia que permite colegir que esa persona..., está bajo jurisdicción y mando de Estados Unidos de América como Estado Trasladante, lo cual significa...le otorga a éste jurisdicción en la República de Panamá." (Cf. f. 3)

b. También se dice violado el artículo 2 de la Carta Fundamental:

"Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme está Constitución lo establece,

por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración."

Como concepto de infracción a la norma fundamental, la parte actora alegó lo que a seguidas se copia:

"Ese Organo del Estado, que actúa separadamente y con completa independencia de los otros, no puede, según la letra del artículo recurrido, aplicar las normas adjetivas y sustantivas signadas en la Ley sustancial Penal panameña, simple y llanamente porque el reo que ha sido trasladado a purgar su condena a su país de origen (Panamá), únicamente está sujeto a la jurisdicción del Tribunal que dictó su condena en Estados Unidos.

Esa filosofía rompe con el Poder que el Organo Judicial por mandato constitucional tiene en la República de Panamá, en el sentido de equiparar penas que rebasen el máximo que un precepto penal dispone y en otros casos a ajustar aquellas penas que sobregiran los 20 años de prisión que permite el artículo 47 del Código Penal como penalización máxima en la República de Panamá, lo cual ha permitido que ciudadanos panameños estén purgando penas en nuestro país que están por encima de los 20 años." (Cf. f. 4)

c. Se considera violado el artículo 17 del Estatuto Fundamental:

"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."

Indica la firma forense se infringe el artículo transcrito toda vez que:

"La lesión ... se produce cuando el reo panameño que ha sido trasladado de Estados Unidos a Panamá en base al

Tratado de Ejecuciones de Sentencias Penales, antes mencionado, no cuenta con es (sic) protección que el artículo referido exige que se le ofrezca, toda vez que la ley y jurisdicción del estado extranjero, según lo descrito en el tratado que nos ocupa, están por encima de la propia Constitución de su país de origen y por ende de sus leyes, dada la circunstancia que Panamá como República está sometida a la jurisdicción americana por efecto del artículo VII del Tratado Bilateral firmado entre Estados Unidos y Panamá." (sic). (Cf. f. 5)

d. Los artículos 199 y 207 de la Carta Fundamental que dicen:

"Artículo 199: El Organo Judicial esta constituido por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca."

- o - o -

"Artículo 207: Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquéllos."

Sobre la forma en que han sido violados los preceptos citados, sostiene la firma demandante que es inadmisibile que cuando la República de Panamá se convierta en el Estado Receptor, esté sujeta a que el reo nacional quede bajo la jurisdicción y mando del tribunal extranjero que dictó el fallo condenatorio, pues se impide el Poder Judicial panameño que aplique nuestra ley cuando así sea solicitado por el condenado ante sus jueces y magistrados. En otras palabras, se impide se aplique su jurisdicción, su mando, sus leyes y su Constitución Nacional.

e. El artículo 32 de la Constitución Política:

"Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, política o disciplinaria."

Como concepto de infracción al artículo citado se indica:

"El artículo citado, ha sido violado de manera directa por omisión, toda vez que los trámites legales serán vulnerados al reo a quien se le aplicó el Tratado consignado en la Ley 13 de 1979, cuando el legislador, al aprobar el mismo, en una norma de rango internacional ha permitido que el debido proceso no se aplique a favor del panameño condenado por un Tribunal extranjero, precisamente porque éste queda bajo jurisdicción y supervisión del Estado Trasladante, el cual en esta oportunidad lo es un Tribunal extranjero." (Cf. f. 7)

3. Examen de Constitucionalidad.

Se observa que el actor advierte la inconstitucionalidad del artículo VII del Tratado de Ejecución de Sentencias Extranjeras celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, aprobado por la Ley N°13 de 30 de octubre de 1979, el cual indica el Estado Trasladante mantendrá jurisdicción exclusiva en cuanto a las condenas impuesta y cualesquiera otros procedimientos que dispongan la revisión o modificación de las sentencias dictadas por sus tribunales. El Estado Trasladante retendrá asimismo la facultad de indultar o conceder amnistía o clemencia al condenado. El Estado Receptor al ser informado sobre cualquier decisión al respecto, pondrá en efecto tales medidas.

El demandante argumenta que el artículo del tratado impugnado es violatorio de los artículos los artículos 1, 2, 17, 32, 199 y 207 de la Constitución Política, y básicamente

sostiene que por esta norma se permite a un Estado extranjero ejercer su jurisdicción en la República de Panamá, violando la soberanía inherente del Estado panameño declarada en nuestra Carta Fundamental. También se considera conculcada la garantía del debido proceso.

Es la opinión de la Procuraduría de la Administración que no acompaña la razón al demandante, y que el acto acusado no viola el contenido de los artículos 1, 2, 17, 32, 199 y 207 de la Constitución Política, ni de ninguna otra norma constitucional.

El ilustre jurista panameño Dr. Julio E. Linares explicaba que aunque la soberanía era una, ella se desdobla en dos facetas o aspectos: la soberanía interior que es aquella que se manifiesta frente a las personas y cosas que se encuentran dentro del territorio del Estado y; la soberanía exterior que es aquella que se manifiesta frente a los otros Estados y demás personas jurídicas internacionales.

Ahondando sobre la soberanía interna señalaba que era definida como el poder que tiene el Estado de obrar dentro de su territorio sin más limitaciones que las que establece el Derecho Internacional Público. Del poder de obrar dentro de su territorio emanan una serie de facultades, entre las que pueden mencionarse principalmente la de la organización política, la de legislación, la de jurisdicción, la de policía y la de dominio.

En cuanto a la soberanía exterior indica es el poder que tiene cada Estado de obrar en la comunidad internacional sin más limitaciones que las que establece el Derecho Internacional Público. Facultades que derivan de la

soberanía exterior se encuentran la de negociar y suscribir tratados, la de designar y recibir agentes diplomáticos y consulares, y la de declarar la guerra y negociar la paz.

Sin embargo, aclara estas facultades que derivan de la soberanía, interior y exterior, no son ni pueden ser absolutas. Sobre la soberanía interior señala, además de las limitaciones impuestas por las estipulaciones del Derecho Internacional Público, el adelanto de la civilización y la interdependencia de los miembros de la comunidad internacional ha llevado a los Estados a la práctica y usos que implican limitaciones a su poder de obrar. (Véase LINARES, Julio. Derecho Internacional Público, tomo I. Panamá; Edit. Universitaria. 1977. p. 135 y ss).

En el caso en estudio, precisamente en ejercicio de su soberanía exterior, la República de Panamá celebra un tratado con los Estados Unidos de América, mediante el cual ambas naciones se comprometen a permitir la ejecución en su territorio de sentencias penales dictadas por su contraparte, siempre que, entre otras condiciones, se trate de nacionales del Estado en que se ejecutará la sentencia.

En el Derecho Internacional Público los tratados son la principal fuente de derecho. En ese sentido, el principio más antiguo y fundamental del Derecho Internacional Público, el de la santidad de los tratados, el cual se expresa en el axioma *pacta sunt servanda*, se encuentra recogido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, el cual dice: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

El Pleno de la Corte Suprema ha sostenido que los tratados o convenios internacionales, en cuanto pueden lesionar total o parcialmente derechos, principios básicos, instituciones o claras disposiciones de nuestra Carta Fundamental, están sujetos al control de la constitucionalidad, más aún, cuando tales convenios, acuerdos o tratados pasan a integrar el ordenamiento jurídico interno a través de leyes que lo reproducen y son aprobadas de conformidad al procedimiento legislativo correspondiente. Véase sentencia de 13 de junio de 1990.

Mediante el convenio en cuestión la República de Panamá no renuncia a la jurisdicción para juzgar y castigar los hechos punibles tipificados por la ley panameña, sino que sólo permite, por fines evidentemente humanitarios y de colaboración internacional, a los panameños enjuiciados y condenados por autoridades judiciales norteamericanas purgar sus penas en el territorio panameño.

A nuestro juicio, la norma impugnada del convenio no viola la soberanía del Estado panameño, ni el principio del debido proceso, pues es una consecuencia lógica de la naturaleza del tratado que se mantenga la jurisdicción exclusiva de los Estados Unidos de América en cuanto a las condenas impuestas, los procedimientos que dispongan la revisión o modificación de las sentencias dictadas, y la retención de la facultad de indultar o conceder amnistía o clemencia al condenado, como reza el artículo impugnado, ya que se trata de delitos juzgados y sancionados por tribunales de dicho país de conformidad con su legislación penal y no por el sistema de administración de justicia panameño.

Distinta sería la situación si el precepto tachado del convenio hubiera permitido a las autoridades norteamericanas la revisión o modificación de las condenas o le reconociera a ellas la facultad para indultar, conceder amnistía o clemencia al condenado, cuando las sentencias hubieren sido dictadas por tribunales panameños.

Además, todo lo dicho en líneas anteriores es válido también para la República de Panamá, es decir, de acuerdo a los términos del tratado y conforme al principio de reciprocidad, los tribunales panameños mantienen su jurisdicción sobre las condenas decretadas en contra de ciudadanos norteamericanos que, en virtud del tratado de marras, estén cumpliendo su sanción en el sistema penitenciario de los Estados Unidos de América.

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración considera debe declararse **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo VII del Tratado de Ejecución de Sentencias Extranjeras celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, aprobado por Ley N°13 de 30 de octubre de 1979.

Renunciamos al resto de término.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
(Suplente)**

AMdeF/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

MATERIAS

TRATADOS INTERNACIONALES

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS PENALES EXTRANJERAS

SOBERANÍA

JURISDICCIÓN

BORRADOR DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL

18 DE MAYO DE 2004.