

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 538**

**Panamá, 4 de julio de 2008**

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por los licenciados Luis Alexander Barría y Salvador Sánchez González, en representación de **Pedro Miguel González Pinzón**, Diputado de la Asamblea Nacional, en su condición de Presidente y Representante Legal de la misma, contra el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", de 5 de febrero de 2002.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. El acto acusado de inconstitucional.**

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del

Ministerio de Gobierno y Justicia", de 5 de febrero de 2002, cuyo texto completo se lee en las fojas 5 a 13 del expediente judicial.

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas, los conceptos de las supuestas infracciones y el concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**Aspectos de forma**

**A.** Los apoderados judiciales del accionante manifiestan que se ha infringido de manera directa, por omisión, el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política que dispone que son atribuciones del Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo.

En sustento de lo antes expresado, los apoderados judiciales del recurrente señalan que todo convenio internacional debe ser celebrado con la participación del Presidente de la República y el Ministro de Estado respectivo, y que en el denominado arreglo complementario de 2002 únicamente consta la participación del Ministro de Gobierno y Justicia. (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

**B.** En segundo lugar, la parte actora sostiene que se ha infringido de manera directa, por omisión, el numeral 3 del artículo 159 del Estatuto Fundamental que expresa que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional, y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en la Constitución Política y, en especial,

para aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo, habida cuenta que el arreglo complementario bajo análisis no ha sido aprobado por el Órgano Legislativo. (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

**Concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de los aspectos de forma.**

Este Despacho disiente de los planteamientos expuestos por la parte demandante en este apartado, por estimar que el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", de 5 de febrero de 2002, debido a su estructura y al mecanismo que fue utilizado por la República de Panamá para su adopción, constituye lo que en materia de Derecho Internacional se suele denominar un "agreement" o "arreglo", que son celebrados entre dos o más naciones y entran en vigor de manera inmediata, sin requerirse para ello de su ratificación por parte del Órgano Legislativo de los Estados parte. Por ello, el acuerdo acusado de inconstitucional sólo requería de la firma del Ministro de Gobierno y Justicia quien estaba plenamente facultado para suscribirlo, sin requerir para ello de la participación del Presidente de la República.

La vigencia de este tipo de instrumentos ha sido ampliamente recogida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de otros países, conforme se desprende de la siguiente cita:

“Estos acuerdos se concluyen sin la intervención formal del órgano estatal investido del treaty-making power (es decir, sin intervención del jefe del Estado) y son ordinariamente concluidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por los agentes diplomáticos. Se caracterizan: a) siempre, por su conclusión inmediata (negociación y firma), y b) frecuentemente, por la pluralidad de instrumentos jurídicos (intercambio de cartas, de notas, de declaraciones). De esto se deduce que la existencia o la ausencia de ratificación constituye el único criterio jurídico válido para diferenciar los tratados propiamente dichos de los compromisos internacionales que adoptan un procedimiento simplificado.” (ROSSEAU, CHARLES. Derecho Internacional Público, Editorial Ariel, Barcelona, 1957, p. 24-25, citado en la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 14 de enero de 1994). (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

En nuestro país, de acuerdo con la jurisprudencia emanada del Pleno de esa Alta Corporación de Justicia, el instrumento jurídico acusado de inconstitucional, por revestir la condición de un acuerdo simplificado, tampoco requería de su ratificación por parte de la Asamblea Nacional. Así lo hizo constar en sentencia de 14 de enero de 1994, que en lo medular indica:

“Pues bien, las razones que expone el funcionario consultante, como fundamento de la inconstitucionalidad que le endilga a la Nota o acuerdo impugnado, consiste básicamente en que éste no fue sometido a consideración de la Asamblea Legislativa para su aprobación, y que el mismo fue suscrito por un funcionario distinto al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores.

Observa la Corte que el primer cargo no tiene acogida en el caso que nos ocupa,

pues, como se ha dicho anteriormente, el acto impugnado no posee las características de un tratado propiamente tal, sino de un acuerdo simplificado, el cual, como se ha visto, se concluye en dos etapas (negociación y firma) y no requiere ratificación. De ahí que el cargo de inconstitucionalidad que se imputa deba desecharse." (La subraya es nuestra).

Según puede observarse, los argumentos recogidos en esta sentencia revelan la orientación del Tribunal en el sentido que los acuerdos simplificados carecen de las formalidades que se le exigen a los tratados, lo que permite que el mecanismo para su adopción sea más flexible y expedito.

Dentro de este contexto, también es importante destacar que de acuerdo con el criterio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia comentada, "... en materia de acuerdos simplificados existe una costumbre que ha venido practicándose durante muchos años por parte de las autoridades panameñas, la cual, al presentarse de manera reiterada, puede servir al tribunal constitucional como herramienta de integración del ordenamiento constitucional para llenar lagunas o vacíos constitucionales."

Igualmente el fallo en mención cita al doctor Arturo Hoyos, quien señala que "... al juez constitucional en ocasiones se le presentan 'lagunas' o 'vacíos' en el ordenamiento constitucional, que deben ser llenados por él para resolver un caso concreto que se le presenta como problemático, la costumbre constitucional es una herramienta que sirve para integrar el ordenamiento Constitucional."

(Cfr. La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, S,A, Bogotá, 1993, p. 33).

Con fundamento en los conceptos previamente citados, ese Tribunal concluyó lo siguiente: "En el caso que nos ocupa también se presentan los elementos integrantes de una costumbre constitucional: la adopción constante y reiterada por parte del Ejecutivo de acuerdos simplificados sobre la materia discutida y otras, y la convicción de que al adoptarse tales acuerdos se actúa conforme al orden constitucional panameño."

Lo expuesto permite a este Despacho concluir que el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", de 5 de febrero de 2002, no infringe el numeral 3 del artículo 159 ni el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política.

En otro orden de ideas, esta Procuraduría estima indispensable agregar que el acto acusado de inconstitucional fue dictado con fundamento en el artículo 17 (denominado "Tráfico Ilícito por Mar") de la "Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas", adoptada en Viena el 20 de diciembre de 1988, y ratificada por la República de Panamá mediante la ley 20 de 7 de diciembre de 1993; artículo que en su numeral 9 faculta a las partes a concertar acuerdos o arreglos bilaterales y regionales para llevar a la práctica las disposiciones de dicha convención o hacerlas más

eficaces, lo que hace más evidente el hecho que el denominado "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", cuya constitucionalidad se discute en el presente proceso, constituye un arreglo complementario derivado de la citada convención, aseveración que fácilmente puede inferirse del desarrollo de su articulado.

#### **Aspectos de fondo**

**A.** Los apoderados judiciales del recurrente también señalan que se ha infringido de manera directa el artículo 21 de la Constitución Política de la República, según el cual nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley, ya que, a su juicio, el artículo XI del arreglo complementario que se examina obliga a la República de Panamá a renunciar a la jurisdicción sobre los panameños y los demás habitantes en su territorio sin que se cumplan tales formalidades. (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

**B.** En ese mismo sentido, se considera que se ha infringido el artículo 22 Constitucional que consagra el derecho de presunción de inocencia que tiene toda persona acusada de haber cometido un delito mientras no se compruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. En sustento de lo alegado, los apoderados especiales del accionante manifiestan

que el citado arreglo complementario establece un mecanismo que deja a los panameños y a otras personas sujetas a la jurisdicción de la República de Panamá sin las garantías para su defensa, "ante la situación de que se determine su culpabilidad en la comisión de delitos". (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

**C.** Por otra parte, se indica que el arreglo complementario acusado deviene en inconstitucional por infringir de manera directa los artículos 24 y 30 del Texto Constitucional que se refieren, de manera respectiva, a la prohibición de extraditar a los nacionales panameños y a los extranjeros por delitos políticos, y a la exclusión de la pena de muerte, de expatriación y de confiscación de bienes.

La parte accionante sustenta tal criterio en el hecho que el arreglo complementario impugnado establece la posibilidad que las autoridades panameñas declinen su jurisdicción a favor de los Estados Unidos de América, para que dicho país ejerza su jurisdicción sobre las embarcaciones y las personas a bordo de las mismas, lo que, según observa, permitiría la incautación, el embargo judicial o comiso, la detención y el enjuiciamiento, la autorización para la aplicación de la ley estadounidense en contra de la embarcación, el cargamento y las personas a bordo, así como la entrega de nacionales panameños a otro Estado en ausencia de trámite judicial previo, lo que, en su opinión, podría configurar la figura de la expatriación. (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente judicial).



D. Finalmente, los apoderados judiciales del demandante señalan la infracción del artículo 32 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que contienen la garantía del debido proceso legal, al considerar que el arreglo complementario bajo examen permite el juzgamiento de panameños en otro Estado, sin la intervención de la autoridad panameña competente y con prescindencia de los procedimientos aprobados por la República de Panamá. (Cfr. fojas 29 y 30 del expediente judicial).

**Concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de los aspectos de fondo.**

Este Despacho se opone a los cargos planteados por los apoderados judiciales del accionante en este apartado, habida cuenta que bajo los términos del numeral 2 del artículo XI del "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", la República de Panamá ejerce su jurisdicción sobre toda embarcación detenida, su cargamento y las personas a bordo (incluidas la incautación, el embargo judicial o comiso, la detención y el enjuiciamiento), en los supuestos siguientes: 1. en los casos que involucren a naves localizadas en aguas panameñas; 2. en los casos que conciernan a embarcaciones registradas en nuestro país o que enarboles su pabellón y se encuentren fuera del mar territorial de cualquier Estado.

A juicio de este Despacho, ninguna de estas atribuciones viola ni contradice las disposiciones relativas al ejercicio de la soberanía nacional establecidas en la Carta Magna.

Por otra parte, el referido numeral 2 del artículo XI del arreglo complementario impide de manera taxativa que las autoridades panameñas puedan declinar el derecho a ejercer la jurisdicción nacional a favor de los Estados Unidos de América, al condicionar esta posibilidad al hecho que la Constitución Política y las leyes panameñas así lo permitan. Y tal posibilidad no está establecida en la Constitución ni en las leyes panameñas.

En consecuencia, este despacho estima que el arreglo complementario acusado no es violatorio de ninguna de las disposiciones a cuya infracción se refieren los apoderados judiciales del accionante.

En otro orden de ideas, esta Procuraduría considera importante señalar que mediante sentencia de 2 de septiembre de 2002, el Pleno de esa Alta Corporación de Justicia tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de la denuncia penal interpuesta en contra de Aníbal Salas, entonces Ministro de Gobierno y Justicia, por razón de haber firmado a nombre de la república de Panamá el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia". Dicho fallo en lo pertinente indica lo siguiente:

“En ese sentido, la Corte debe recordarle a los denunciados que el acto firmado por el Ministro Salas no constituye la génesis de dicho Arreglo Complementario. En efecto, este Arreglo tuvo su origen el 18 de marzo de 1991, publicado en la Gaceta Oficial No.21,764 de 12 de abril de 1991, y fue suscrito inicialmente por el Ministro de Gobierno y Justicia de ese momento, Ricardo Arias Calderón, y el Embajador de los Estados Unidos de América, Deane R. Hinton, y se dio con la finalidad de que los Estados Unidos suministrara ‘las naves patrulleras adecuadas para proporcionarle apoyo y asistencia a las naves de la República de Panamá, con el propósito de que los oficiales panameños del Servicio Marítimo Nacional (SMN) del Ministerio de Gobierno y Justicia, encargados de hacer cumplir las leyes panameñas pertinentes en las aguas bajo jurisdicción panameña, puedan ejercer su poder y facultad sobre dicho espacio del territorio nacional en forma eficiente’.

El acto censurado por los denunciados y por el cual se acusa al Ministro Salas de la comisión de los delitos contra la personalidad internacional del Estado y abuso de autoridad, constituye una prolongación del referido Arreglo del 18 de marzo de 1991, a fin de combatir actividades ilícitas, como el tráfico internacional de estupefacientes, la pesca ilícita y el transporte de contrabando.

Y es que este tipo de delitos han adquirido distintos medios o formas para lograr su perpetración y lo que busca este Arreglo es, precisamente, reprimir la comisión de estos hechos punibles, a través de la cooperación en conjunto de ambas instituciones. No constituye entonces la actuación del Ministro Salas, un acto que tienda a menoscabar o someter la soberanía e independencia del Estado Panameño al Gobierno de los Estados Unidos.” (Las subrayas son nuestras).

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", de 5 de febrero de 2002.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/5/iv.