



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de enero de 2026
Nota C-001-26

Señor Viceministro:

Ref.: Fuerza jurídica obligatoria de una solicitud del Panel de Expertos del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DVM-MIRE-2025-072586, recibida el día 19 de diciembre de 2025, mediante la cual expone una petición proveniente del Panel de Expertos del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y consulta si "*¿tiene fuerza jurídica obligatoria la solicitud del Panel de Expertos? De ser así, ¿cuál sería el grado de obligatoriedad y con qué fundamento legal?*".

Revisadas las interrogantes plasmadas en su escrito petitorio, esta Procuraduría estima conducente iniciar el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se

Su Excelencia
CARLOS A. HOYOS
Viceministro de Relaciones Exteriores
Ciudad.

presuma...

presuma igualmente legal.

Considerando el principio expuesto *ut supra*, es menester referirse al artículo 4 de la Carta Política patria, que declara "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*", y cuyo alcance ha sido previamente abordado por esta Institución, en la consulta C-081-18 de 27 de noviembre de 2018¹, en la cual se citan diversas resoluciones judiciales (jurisprudencia) sobre la materia, proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

Dicho artículo 4, sirve de sustento a la Teoría del Bloque de la Constitucionalidad², que permite integrar las normas, principios y derechos que están amparados en instrumentos internacionales (convenios y tratados) al ordenamiento jurídico patrio, en cuanto no sean contrarios al Texto Político, respetando así la Supremacía de la Constitución.

Ahora bien, el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, apunta que "*en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos...*" (Lo resaltado es del Despacho), dejando sentada la prelación o jerarquía de las leyes³ en la República de Panamá.

Ello es ampliado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, al exponer lo siguiente:

"...los renombrados juristas Merlk y Kelsen, nos indican que el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular.

El jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra "La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado" (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), basado en la jerarquía de las normas, señala que:

la pirámide...

¹ <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-081-18%20LIC.%20FERNANDO.pdf>

² "*La Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 21 de agosto de 2008 replante la doctrina del bloque de la constitucionalidad, al ampliar e integrar conforme a lo establecido en los artículos 4 y 17 de la Constitución, "como elemento del mismo a los tratados internacionales sobre derechos humanos, superando con ello (la otrora) jurisprudencia de dicho tribunal que consideraba que sólo algunos artículos de algunos tratados sobre derechos humanos formaban parte del expresado bloque de constitucionalidad"*. Sentencia de 20 de diciembre de 2015 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

³ De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, es: "*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior*". <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>

"...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales - decretos leyes - decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras - jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana."

(Lo resaltado es del Despacho)

Como ha indicado esta Procuraduría en consultas previas, del citado pronunciamiento judicial, se infiere que las normas que forman parte del ordenamiento positivo panameño, componen un sistema jurídico que acata el principio de jerarquía de las normas; por tanto, aquellas normas de rango inferior no pueden contrariar o rebasar lo establecido en las normas de rango superior, al estar supeditadas a éstas.

Así, se desprende que los tratados, convenios, protocolos, acuerdos u otras denominaciones sometidas al derecho público internacional, sean bilaterales o multilaterales, que hayan sido suscritas, aprobadas y ratificadas conforme los procedimientos constitucionales de la República de Panamá, sean bilaterales o multilaterales, —en virtud del artículo 4 de la Carta Magna— generan el deber jurídico de cumplir con las mismas, en aquello que no contravenga la Constitución Política patria, y respetando los términos y condiciones previstos por las leyes de Panamá.

Sin perjuicio de lo exteriorizado en el párrafo precedente, cabe destacar que la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por Panamá mediante la Ley No.17 de 31 de octubre de 1979, en su numeral 26 recoge el principio de *pacta sunt servanda* (los pactos deben cumplirse), mientras en su acápite 27 sostiene que *"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"*.

En adición, la **Convención de Viena de 1969**, en el punto 2.a, define el término *tratado* como un *"acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular"*.

Ahora bien, antes de proseguir, y sin intentar solventar las divergencias doctrinarias existentes, corresponde precisar, de manera concisa, que las normas jurídicas denominadas *soft law*⁴ (derecho blando) generalmente involucran a aquellas que enmarcan acuerdos, principios, interpretaciones y recomendaciones, mas no poseen fuerza vinculante en cuanto a la obligatoriedad de cumplimiento; en tanto que, las llamadas *hard law* (derecho duro), en forma usual se refieren a aquellas cuyo

cumplimiento...

⁴ De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia de la Lengua, es: *"Actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa"*.

cumplimiento es obligatorio (vinculantes) y puede ser exigido ante un tribunal.

Retornando al tema medular, es dable afirmar que la **Carta de las Naciones Unidas**, *–por la cual se establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU)–*, aprobada vía el Decreto Legislativo No.10 de 24 de octubre de 1945⁵, es uno de los instrumentos internacionales de mayor relevancia suscritos por la República de Panamá.

Esta Carta organizativa, según puede advertirse⁶, es considerada un Tratado Internacional, con efecto vinculante para los Estados Miembros de la ONU, y presenta las características expresadas a continuación:

1. Propósitos y principios fundamentales (preámbulo, artículos 1 y 2);
2. Estructura (artículo 7);
3. Mecanismo coercitivo, a través del Consejo de Seguridad (capítulos V, VI, VII, VIII y XII);
4. Carácter vinculante (artículo 25);
5. Órgano Judicial, mediante la Corte Internacional de Justicia (capítulo XIV); y,
6. Jerarquía normativa (artículo 103).

De dicha Carta de las Naciones Unidas, a manera de complemento, puede extraerse que sobre el Consejo de Seguridad recaen las potestades siguientes:

1. *"responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales"* (art. 24.1);
2. *"establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones"* (art. 29);
3. *"investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales"* (art. 34); y,
4. *"decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas"* (art. 41).

De las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aportadas en su solicitud, se detalla que:

1. la Resolución 1970 (2011) de 26 de febrero de 2011, punto 24, establece un Comité del Consejo de Seguridad;
2. la Resolución 1973 (2011) de 17 de marzo de 2011, punto 24, solicita al Comité del Consejo de Seguridad que se establezca un Grupo de Expertos, con la tarea de reunir, examinar y analizar la información proporcionada por los Estados, y otros, en torno al incumplimiento en la aplicación de las medidas establecidas en la Resolución 1970 (2011) y la actual resolución.

En el punto...

⁵ Publicado en la Gaceta Oficial No.9949 de 18 de marzo de 1946.

⁶ <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

En el punto 25, insta a todos los Estados a cooperar plenamente con el Comité y el Grupo de Expertos, en particular proporcionando toda información que posean sobre los casos de incumplimiento en la aplicación de las medidas establecidas en la Resolución 1970 (2011) y la presente resolución; y,

3. la Resolución 2769 (2025) de 16 de enero de 2025, puntos 18 y 25, condena los intentos de exportar ilícitamente petróleo desde Libia, y exhorta a todos los Estados, y otros, a proporcionar "***acceso inmediato y sin trabas, en particular a las personas, los documentos y los lugares que el Grupo considere pertinentes para la ejecución de su mandato***".
(Lo resaltado es del Despacho)


Ello permite colegir que existe una habilitación normativa expresa –reconocida en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 25) y sucedida por las resoluciones del Consejo de Seguridad–, que sustenta la solicitud formulada por el Panel de Expertos, por tanto puede entenderse que éste último organismo goza de competencia, y que la República de Panamá está obligada a cooperar plenamente (*pacta sunt servanda*), conforme las disposiciones de su régimen jurídico interno.

En razón de lo expuesto, en relación con su primera pregunta, este Despacho estima que, sí tiene fuerza jurídica obligatoria la solicitud del Panel de Expertos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4 y 18 de la Constitución Política de Panamá, los artículos 24.1, 25, 29, 34 y 41 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las Resoluciones 1970 (2011), 1973 (2011) y 2769 (2025) del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual la República de Panamá deberá ejecutar conforme la legislación interna, a través de las autoridades nacionales competentes y en estricta observancia del debido proceso.

Respecto a su segunda interrogante, es menester advertir que esta Procuraduría no tiene entre sus facultades legales (Ley No.38 de 2000), el señalar y/o pronunciarse jurídicamente respecto de posibles decisiones administrativas que son competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley No.28 de 7 de julio de 1999.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-288-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*