

ENTRADA No.476-08

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRESENTADA POR LOS LICENCIADOS LUIS ALEXANDER BARRÍA Y SALVADOR SÁNCHEZ GONZÁLEZ EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR 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 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.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### PLENO

Panamá, seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

#### VISTOS

El Diputado de la República, PEDRO MIGUEL GONZÁLEZ PINZÓN, el 11 de junio de 2008 cuando ejercía como Presidente y Representante Legal de la Asamblea Nacional, en dicha calidad, confirió poder a los Licenciados LUIS ALEXANDER BARRÍA y SALVADOR SÁNCHEZ GONZÁLEZ, para que en ejercicio de la acción popular presentaran ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra el "*Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América al arreglo 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*" de 5 de febrero de 2002 (Conocido como Arreglo Complementario o Arreglo Salas – Beker), mismo que fue publicado en la Gaceta

Oficial N°24,492 de 15 de febrero de 2002.

La presente causa fue ampliamente debatida en sesión Plenaria de 7 de diciembre de 2017, concluyéndose remitir el expediente al nuevo sustanciador, para que se presentara un nuevo proyecto, situación que se hizo efectiva por el nuevo Ponente.

**I. NORMAS QUE SE DENUNCIAN COMO INFRACTORAS AL ORDEN CONSTITUCIONAL Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN**

La pretensión constitucional va dirigida a que se declare la Inconstitucionalidad del **Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América al arreglo 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** de 5 de febrero de 2002, en su totalidad, cuyo contenido se transcribe a continuación:

**"ARREGLO COMPLEMENTARIO**

**ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA AL ARREGLO 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.**

El Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos (en adelante denominados "las Partes");

TENIENDO EN CUENTA que el "Arreglo entre el Gobierno 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 de América al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", firmado en Panamá el 18 de marzo de 1991 (en adelante "el Arreglo") establece un programa para la realización de operaciones policiales marítimas bilaterales dentro de las aguas territoriales de Panamá para impedir actividades ilícitas, como el tráfico internacional de estupefacientes, la pesca ilícita y el transporte de contrabando;

CONSIDERANDO que el carácter transnacional del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y de otros delitos vinculados hace necesaria una mayor cooperación internacional para su eliminación, como lo reconocen la Convención única de 1961 sobre Estupefacientes y su Protocolo de 1972, la Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (en adelante, la Convención de 1988), y la Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el Derecho del Mar (en adelante, la Convención del Derecho del Mar);

RECORDANDO que el Artículo 17 de la Convención de 1988 expresa, "inter alia; que las Partes considerarán concertar arreglos bilaterales y regionales para llevar a la práctica o para acrecentar la efectividad de las disposiciones

del Artículo 17;

DESEANDO promover una mayor y más decidida cooperación entre las Partes para combatir el tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y los otros delitos vinculados;

RECORDANDO el Tratado entre las Partes sobre Asistencia Mutua en Asuntos Penales, con anexos y apéndices, firmado en Panamá el 11 de abril de 1991, que permite una cooperación más efectiva entre las Partes en la investigación, el enjuiciamiento y la supresión de delitos graves, como el tráfico de estupefacientes;

RECORDANDO además la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, firmada por Panamá y los Estados Unidos el 14 de noviembre de 1997; y

RECORDANDO los programas anuales para la asistencia contra los estupefacientes suministrada por el Gobierno de los Estados Unidos de América al Gobierno de Panamá; han acordado lo siguiente:

#### Artículo I Objeto y Alcance

Las Partes continuarán cooperando en el combate contra el tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y otros delitos vinculados, en la mayor extensión posible compatible con los recursos disponibles para la aplicación de la ley y las prioridades relacionadas con los mismos.

#### Artículo II Definiciones

Para los efectos del presente Arreglo Complementario, salvo estipulación expresa en contrario:

- a) "Tráfico ilícito" tiene el mismo significado que en el Artículo 1 (m) de la Convención de 1988 e incluye el tráfico ilícito aéreo.
- b) "Tráfico ilícito" también incluye otras actividades ilegales prohibidas por el derecho internacional, incluidas otras convenciones internacionales de las cuales ambos Estados son Parte, pero solamente en la medida en que la aplicación de la ley, de conformidad con este Arreglo Complementario, está autorizada por la legislación de ambas Partes.
- c) "Territorio, aguas y espacio aéreo de las Partes" significa: Para la República de Panamá: el territorio bajo la soberanía de Panamá, las aguas situadas dentro de las 12 millas náuticas del territorio panameño y el espacio aéreo sobre esas aguas y territorio.  
Para el Gobierno de los Estados Unidos de América: el Estado asociado de Puerto Rico, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, la Isla Navassa y otros territorios y posesiones en el Mar Caribe, bajo la soberanía de los Estados Unidos, las aguas situadas dentro de las 12 millas náuticas del territorio estadounidense y el espacio aéreo comprendido sobre esos territorios y aguas estadounidenses.
- d) "Territorio Continental" significa el territorio de tierra firme situado dentro de las fronteras de Panamá con los países limítrofes y entre sus costas marítimas.
- e) "Zona Contigua" tiene el mismo significado que en el Artículo 33 de la Convención sobre el Derecho del Mar.
- f) "Aguas internacionales" significa todas las partes del mar no incluidas en el mar territorial y las aguas interiores de un Estado.
- g) "Espacio Aéreo Internacional" significa el espacio aéreo situado por encima de las aguas internacionales;
- h) "Autoridad del Orden" significa, para el Gobierno de Panamá, el Servicio Marítimo Nacional (en adelante, "SMN") y el Servicio Aéreo Nacional (en adelante, "SAN"), dependencias del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá; para el Gobierno de los Estados Unidos de América, el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de América, dependencia del Departamento de Transporte de los Estados Unidos.
- i) "Embarcaciones de la Autoridad del Orden" significa las embarcaciones, armadas o no, pertenecientes al SMN y las embarcaciones del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de América, a bordo

de las cuales se encuentren Funcionarios del Orden y que estén claramente marcadas e identificadas como embarcaciones no comerciales al servicio del Gobierno y autorizadas para ese efecto, incluido cualquier bote o aeronave que forme parte de dichas embarcaciones.

j) "Aeronaves de la Autoridad del Orden" significa aeronaves pertenecientes al SAN y al SMN y las aeronaves del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos, claramente marcadas e identificadas como aeronaves no comerciales al servicio del Gobierno y autorizadas para ese efecto.

k) "Embarcaciones y Aeronaves de Apoyo Técnico" significa embarcaciones y aeronaves de una Parte, claramente marcadas e identificadas como embarcaciones y aeronaves no comerciales al servicio del Gobierno y autorizadas para ese efecto, que a pesar de no pertenecer a la Autoridad del Orden estuvieran temporalmente bajo su autoridad y control para el cumplimiento de los fines del presente Arreglo Complementario o que, no estando bajo su autoridad y control temporal, presten apoyo a las Autoridades del Orden y a las embarcaciones y aeronaves de las Autoridades del Orden en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades conforme a los términos de este Arreglo Complementario.

l) "Embarcaciones y Aeronaves de Apoyo Técnico de Terceros Estados" significa embarcaciones y aeronaves de Estados que no sean Partes, claramente marcadas e identificadas como embarcaciones y aeronaves no comerciales al servicio del Gobierno y autorizadas para ese efecto; cuando la República de Panamá o los Estados Unidos de América tengan acuerdos o arreglos con esos terceros Estados para combatir el tráfico ilícito; y dichas embarcaciones y aeronaves estén bajo la autoridad y control temporal de un Funcionario del Orden de una de las Partes, las mismas podrían ser asimiladas, por acuerdo de las Partes, a la condición de "Embarcaciones de Apoyo Técnico" de la Parte a la cual pertenezca el Funcionario del Orden y por lo tanto, autorizadas a realizar operaciones conforme a los términos y condiciones de este Arreglo Complementario.

m) "Funcionarios del Orden" significa, para el Gobierno de Panamá, todo miembro uniformado del SMN y del SAN y para el Gobierno de los Estados Unidos de América, todo miembro uniformado del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos.

n) "Personal Auxiliar Designado" significa el personal de una Parte que sin ser Funcionario del Orden, apoya a los Funcionarios del Orden de esa Parte en las operaciones que se adelanten en función de este Arreglo Complementario.

o) "Programa de Oficiales de Abordaje" significa el programa de actividades acordado para la ejecución del abordaje de conformidad con este Arreglo Complementario.

p) "Oficial de Abordaje" significa el Funcionario del Orden de una Parte autorizado para embarcar en una embarcación o aeronave de la Autoridad del Orden de la otra Parte, para ejercer autoridad y control y ejecutar las funciones expuestas en este Arreglo Complementario.

q) "Coordinador del Programa de Oficiales de Abordaje" significa el Funcionario del Orden de una Parte, designado para organizar las actividades del programa con la otra Parte.

r) "Oficina de Enlace" significa el punto de contacto designado por las Partes, responsable de garantizar la comunicación entre las Autoridades del Orden de las Partes.

s) "Oficial de Enlace" significa el funcionario del Orden de una Parte, que pudiendo o no encontrarse a bordo de una embarcación o aeronave de esa Parte, ha sido designado para ejecutar las funciones de la Oficina de Enlace de esa Parte.

t) "Embarcación o Aeronave Sospechosa" significa una embarcación o aeronave utilizada para fines comerciales o privados acerca de la cual existen motivos razonables para sospechar que realiza tráfico ilícito.

### Artículo III Personal Auxiliar Designado

1. Las Partes, de común acuerdo, definirán el número y funciones del Personal Auxiliar Designado que brinde apoyo técnico a los Funcionarios del Orden y a las embarcaciones o aeronaves que participen en las —

operaciones marítimas o aéreas, según sus necesidades.

2. Cuando ese personal desempeñe de manera rutinaria tareas distintas de las relacionadas con el funcionamiento de dichas embarcaciones y aeronaves, la naturaleza de esas tareas técnicas de apoyo deberá ser comunicada previamente a la otra Parte.
3. El Personal Auxiliar Designado no tendrá las facultades atribuidas por este Arreglo Complementario a los Funcionarios del Orden y su función se limitará a brindar el apoyo técnico descrito en la notificación que sobre la misma se haga a la otra Parte.
4. Sin embargo, ante situaciones de emergencia y en circunstancias excepcionales, el Oficial de Abordaje de la otra Parte pudiera solicitar al Personal Auxiliar Designado de una de las Partes que apoye a los Funcionarios del Orden en el cumplimiento de la ley.
5. En todo caso, este Personal Auxiliar Designado estará sujeto a las mismas condiciones que las Partes han definido para el resto de los participantes en el Programa de Oficiales de Abordaje.

#### Artículo IV

##### Programa de Oficiales de Abordaje

1. Las Partes establecerán un Programa conjunto de aplicación de la ley para Oficiales de Abordaje entre sus respectivas Autoridades del Orden. Cada Parte designará a un Coordinador para que organice sus actividades conforme al programa e indique a la otra Parte los tipos de embarcaciones y los funcionarios participantes en el Programa.
2. Cada Parte designará Oficiales de Abordaje que, con sujeción a sus leyes y políticas y a las disposiciones del presente Arreglo Complementario, abordarán en las embarcaciones y aeronaves de las autoridades del Orden de la otra Parte y podrán, en las circunstancias convenientes, ejercer la autoridad y el control para:
  - a) Registrar las embarcaciones sospechosas, incautar bienes, detener a personas y autorizar el uso de la fuerza, incluido el uso de armas de conformidad con los términos del Artículo XVII de este Arreglo Complementario.
  - b) Autorizar a las embarcaciones o aeronaves de la otra Parte a bordo de las cuales se encuentren, para perseguir embarcaciones o aeronaves sospechosas en las aguas y el espacio aéreo de la Parte que estos representen.
  - c) Autorizar a las Embarcaciones de la Autoridad del Orden de la otra Parte, en las que se encuentren a bordo, para patrullar las aguas de la Parte que representen para los fines de este Arreglo Complementario.
  - d) Autorizar a las Aeronaves de la Autoridad del Orden de la otra Parte, en las que se encuentren a bordo, para sobrevolar el espacio aéreo de la Parte que estos representen, para los fines de este Arreglo Complementario.
  - e) Velar por el cumplimiento de las leyes de sus respectivos países en las aguas y el espacio aéreo sobre las aguas de la Parte que representen o dirigirse mar afuera de los mismos, en el ejercicio del derecho de persecución ininterrumpida, de conformidad con la Convención del Derecho del Mar; y
  - f) Solicitar y autorizar a los Oficiales de la Autoridad del Orden de la otra Parte para que asistan en el cumplimiento de las leyes de la Parte que representen.
3. La ejecución de este Programa no representará ningún costo de operación adicional para la Parte que destine a Oficiales de Abordaje a la otra Parte. Cada Parte asumirá los costos normales relativos al pago de los oficiales que haya asignado a este Programa.
4. Cada Parte deberá designar Oficiales de Abordaje y de Enlace que hablen con fluidez el idioma de la otra Parte.

#### Artículo V

##### Asistencia en la Aplicación de la Ley

1. Cuando un Oficial de Abordaje se encuentre en una Embarcación de la Autoridad del Orden de la otra Parte y la acción en cumplimiento de la ley la lleve a cabo de conformidad con el párrafo 2 del Artículo IV, toda medida de cumplimiento de la ley, incluido cualquier abordaje, registro o incautación de bienes, toda detención de personas y toda utilización de la

fuerza de conformidad con este Arreglo Complementario, ya sea con o sin uso de armas, será llevado a cabo por el Oficial de Abordaje, de acuerdo con las leyes y los reglamentos del Gobierno de ese mismo oficial.

2. Los Funcionarios del Orden que estén a bordo de una nave de la Autoridad del Orden de la otra Parte y, en situaciones de emergencia y en circunstancias excepcionales, el Personal Auxiliar Designado de la otra Parte, podrán, previo expreso requerimiento, asistir al Oficial de Abordaje en la aplicación de la ley pero sólo dentro de los límites de dicha solicitud y de la manera solicitada. Esta solicitud sólo podrá ser formulada, aceptada y cumplida de conformidad con las leyes y políticas aplicables de ambas Partes.

3. Dichos Funcionarios del Orden y el Personal Auxiliar Designado podrán recurrir al uso de la fuerza en defensa propia, de acuerdo con los términos del Artículo XVII de este Arreglo Complementario.

4. La asistencia requerida no podrá ser contraria ni a las leyes ni a las políticas de la Parte a la que se solicite esa asistencia.

#### Artículo VI

##### Aplicación de la ley en las Aguas de una Parte y en el Espacio Aéreo sobre Dichas Aguas

1. La Autoridad del Orden de cada Parte está autorizada para proveer a la otra Parte apoyo operacional y asistencia técnica para la supresión del tráfico ilícito en sus aguas y en el espacio aéreo sobre dichas aguas, mediante operaciones policiales marítimas y aéreas efectuadas por Embarcaciones o Aeronaves de la Autoridad del Orden a bordo de las cuales se encuentren Oficiales de Abordaje designados de acuerdo con este Arreglo Complementario.

2. Las Autoridades del Orden de ambas Partes procurarán intercambiar información operacional sobre la detección y localización de Embarcaciones o Aeronaves Sospechosas y realizarán sus mejores esfuerzos para comunicarse.

3. Si una Embarcación o Aeronave de la Autoridad del Orden de una de las Partes ("la primera Parte") detecta una embarcación o aeronave sospechosa que se encuentra o que entra en las aguas o en el espacio aéreo de la otra Parte o en el espacio aéreo sobre dichas aguas, la primera Parte deberá notificarlo inmediatamente a la otra Parte.

4. En el caso en que la Embarcación o Aeronave Sospechosa esté entrando en las aguas o al espacio aéreo de la otra Parte, y la Embarcación o Aeronave de la Autoridad del Orden de la primera Parte no tenga a bordo a un Oficial de Abordaje de la otra Parte, la Embarcación o Aeronave de la primera Parte podrá proceder de la siguiente manera:

a) Perseguir a la Embarcación Sospechosa en las aguas de la otra Parte, para detenerla y asegurarla mientras espera la llegada de los Funcionarios del Orden de la otra Parte, quienes efectuarán el registro y asumirán la jurisdicción de la Embarcación Sospechosa, su cargamento y las personas a bordo;

b) A petición de la Autoridad del Orden de la Otra Parte, los Funcionarios del Orden de la primera Parte podrán registrar la Embarcación Sospechosa, su cargamento y las personas a bordo, y si se encuentran indicios de tráfico ilícito, podrán detenerla mientras se encuentran en trámite las instrucciones de la Autoridad del Orden de la otra Parte; y

c) Entrar en persecución de la Aeronave Sospechosa en el espacio aéreo de la otra Parte, para mantener el contacto y transmitir a la Aeronave Sospechosa las instrucciones de la autoridad de la aviación de la otra Parte.

5. En el caso de que la Embarcación o la Aeronave Sospechosa esté situada en las aguas o en el espacio aéreo de una Parte y que a bordo de la Embarcación o Aeronave de la Autoridad del Orden de la primera Parte no se encuentre un Oficial de Abordaje de la otra Parte, la Embarcación o Aeronave de la primera Parte podrá proceder como sigue:

a) Al recibo de la autorización por la Autoridad del Orden de la otra Parte, entrar en las aguas de la otra Parte, para investigar, detener y asegurar la Embarcación Sospechosa y a las personas a bordo, en espera de la llegada de los Funcionarios del Orden de la otra Parte, quienes conducirán el registro y asumirán la jurisdicción de la Embarcación Sospechosa, su cargamento y las personas a bordo;

b) A petición de la Autoridad del Orden de la otra Parte, los Funcionarios del Orden de la primera Parte podrán registrar la Embarcación Sospechosa, y si se encuentran indicios de tráfico ilícito, podrán detener la Embarcación mientras se encuentren en trámite las instrucciones de la Autoridad del Orden de la otra Parte; y

c) Al recibo de la autorización por la Autoridad del Orden de la otra Parte podrá entrar en persecución de la Aeronave Sospechosa en el espacio aéreo de la otra Parte, para mantener el contacto y transmitir a la Aeronave Sospechosa las instrucciones de la autoridad de aviación de la otra Parte.

6. Cada Parte, después de notificar a las autoridades correspondientes y de efectuar la coordinación con las mismas, en las ocasiones y por el tiempo necesarios para la correcta realización de las operaciones requeridas conforme al presente Arreglo Complementario, permitirá:

a) El ataque temporal de las Embarcaciones de la Autoridad del Orden de la otra Parte en los puertos nacionales, de acuerdo con las normas internacionales, con fines de abastecimiento de combustible y suministros, asistencia médica, reparaciones menores, servicio meteorológico y otros similares;

b) La entrada de Funcionarios del Orden adicionales de la otra Parte, y

c) La entrada de Embarcaciones Sospechosas que no lleven la bandera de ninguna de las Partes, escoltadas desde mar afuera del mar territorial de cualquiera de las Partes por Funcionarios del Orden de la otra Parte.

7. El Gobierno de Panamá una vez recibida la notificación y realizada la coordinación con las autoridades correspondientes, permitirá, en las ocasiones y por el tiempo necesarios para la correcta realización de las operaciones requeridas conforme al presente Arreglo Complementario, el tránsito de personas (que no sean nacionales panameños) procedentes de Embarcaciones Sospechosas, bajo escolta de Funcionarios del Orden de los Estados Unidos, a través del territorio panameño hasta su salida del mismo.

#### Artículo VII

##### Operaciones de Sobrevuelo para la Eliminación del Tráfico Ilícito

1. Cada Parte ("la primera Parte") autoriza a las Aeronaves de la Autoridad del Orden y a las Aeronaves de Apoyo Técnico de la otra Parte, conforme a los Artículos IV, V y VI(1) de este Arreglo Complementario, para sobrevolar sus aguas, mientras respeten las leyes, políticas e instrucciones de la autoridad de la aviación civil de la primera Parte.

2. Para el sobrevuelo del Territorio Continental por parte de Aeronaves de Apoyo Técnico, de conformidad con el Artículo VIII, las Partes acordarán un programa de embarque y desembarque de los Oficiales de Abordaje de la otra Parte, en las instalaciones aéreas desde las cuales se realizan dichas operaciones.

3. La autoridad de la aviación civil de la primera Parte podrá negar, en casos específicos, el sobrevuelo de las aguas o el territorio de la primera Parte, incluso en casos de persecución de una Aeronave Sospechosa, si ésta considera que dicho sobrevuelo pone en peligro la seguridad de la navegación aérea o la vida y seguridad de terceros.

4. En función de la seguridad aérea, los Funcionarios del Orden a bordo de estas aeronaves cumplirán con los siguientes procedimientos:

a) Identificar la aeronave y notificar su ingreso y salida de la zona de control del tráfico aéreo asignada a la autoridad competente de la aviación civil;

b) Mantener una comunicación abierta y continua con la autoridad de la aviación civil de la otra Parte;

c) Respetar los reglamentos y las prácticas de la navegación aérea estipuladas por la OACI y el Derecho Internacional; y

d) Acatar las instrucciones sobre seguridad de vuelo de la autoridad de la aviación civil de la otra Parte.

5. Con sujeción a las leyes de cada Parte, las aeronaves podrán transmitir las órdenes de la autoridad competente a la Aeronave Sospechosa para que aterrice en el territorio de la otra Parte.

6. Cada Parte podrá permitir, luego de la notificación a las autoridades competentes y la coordinación con las mismas, en las ocasiones y por el

tiempo necesarios para la buena realización de las operaciones requeridas conforme al presente Arreglo Complementario, que las Aeronaves de la Autoridad del Orden de la otra Parte:

a) Aterricen y permanezcan temporalmente en los aeropuertos internacionales de acuerdo con las normas internacionales, para el abastecimiento de combustible y suministros, asistencia médica, reparaciones menores, servicio meteorológico y otras necesidades logísticas, otros similares, y

b) Desembarquen y embarquen a Funcionarios del Orden de la otra Parte, incluidos Funcionarios del Orden adicionales.

7. El Gobierno de Panamá, una vez recibida la notificación y realizada la coordinación con las autoridades correspondientes, permitirá, en las ocasiones y por el tiempo necesarios para la correcta realización de las operaciones requeridas conforme al presente Arreglo Complementario, que las aeronaves de las Autoridades del Orden de los Estados Unidos de América desembarquen, embarquen y salgan del territorio panameño con las personas a las que se refiere el Artículo VI (7).

#### Artículo VIII

##### Información para la Aplicación de la Ley Procedente de los Vuelos de Apoyo Técnico

Las Partes acuerdan que el acopio de información para la aplicación de la ley procedente de los vuelos de apoyo sobre el Territorio Continental de una de las Partes, previsto conforme al presente Arreglo Complementario, sólo podrá tener lugar en presencia y con la autorización del Oficial de Abordaje de la Parte en cuyo territorio tengan lugar los vuelos;

b) Ambas Partes, en todo momento, tendrán acceso total e irrestricto a esta información.

c) La información para la aplicación de la ley obtenida en estas operaciones será clasificada conforme a las leyes y la política de la Parte que recabe la información y será suministrada a la otra Parte conforme a las leyes y políticas pertinentes y sólo será utilizada para los fines previstos en este Arreglo Complementario; y

d) La información para la aplicación de la ley recabada en virtud de este Arreglo Complementario no podrá ser comunicada a terceros sin el consentimiento previo y expreso de la Parte en cuya jurisdicción fue recabada.

#### Artículo IX Persecución Aérea

Este Arreglo Complementario autoriza a las Aeronaves de la Autoridad del Orden y las Aeronaves de Apoyo Técnico de una de las Partes, conforme a las disposiciones del mismo, para perseguir a Aeronaves Sospechosas en el espacio aéreo sobre las aguas de la otra Parte o hacia ese espacio, y en el espacio aéreo sobre el Territorio Continental de la otra Parte o hacia el mismo, para los fines del presente Arreglo Complementario.

#### Artículo X

##### Operaciones en Aguas Internacionales

1. Siempre que los Funcionarios del Orden de una de las Partes ("la Parte requirente") encuentren una Embarcación Sospechosa que enarbole el pabellón de la otra Parte o que afirme estar registrada en la otra Parte ("la Parte requerida") y esté en aguas internacionales, la Parte requirente podrá solicitar a la Oficina de

Enlace designada por la Parte requerida que:

a) Confirme el registro o el derecho a enarbolar el pabellón de la Parte requerida; y

b) En el caso de que dicho registro se confirme:

i) Autorizar el abordaje y registro de la Embarcación Sospechosa, cargamento y personas que se encuentren a bordo por los Funcionarios del Orden de la Parte requirente; y

ii) Si se encuentran indicios de tráfico ilícito, autorizar a los Funcionarios del Orden de la Parte requirente a detener la Embarcación Sospechosa y su cargamento y a las personas que se encuentren a bordo, en espera de instrucciones de parte de las Autoridades del Orden de la Parte requerida, a efectos del ejercicio de la jurisdicción de acuerdo con el Artículo XI de este Arreglo Complementario.

2. Cada petición debe contener el nombre de la Embarcación sospechosa,

el fundamento de la sospecha, el número de registro, el puerto de registro, los puertos de origen y destino y cualquier otra información que la identifique. Si la petición es transmitida verbalmente, la Parte requirente formalizará la solicitud por escrito lo más pronto posible.

3. Si el registro o el derecho a enarbolar su pabellón es verificado, la Parte requerida podrá:

- a) Decidir efectuar el abordaje y registro con sus propios Funcionarios del Orden;
- b) Autorizar el abordaje y registro por los Funcionarios del Orden de la Parte requirente
- c) Efectuar el abordaje y registro junto con la Parte requirente; o
- d) Negar el permiso de abordaje y registro.

4. La Parte requerida responderá a las solicitudes de verificación del registro o del derecho a enarbolar su pabellón, dentro de las dos (2) horas siguientes al recibo de tal solicitud.

5. Si el registro o el derecho a enarbolar su pabellón no es verificado una vez transcurridas las dos (2) horas desde el recibo de la solicitud, la Parte requerida podrá:

- a) No obstante autorizar el abordaje y el registro por Funcionarios del Orden de la Parte requirente; o
- b) Negar la existencia del registro o el derecho a enarbolar su pabellón a la Embarcación Sospechosa, en virtud de lo establecido en su ordenamiento jurídico.

6. Si no hay respuesta de la Parte requerida, una vez transcurridas dos (2) horas del recibo de la solicitud, la Parte requirente considerará haber sido autorizada para abordar la Embarcación Sospechosa, con el fin de inspeccionar sus documentos, interrogar a las personas a bordo y registrarla para averiguar si está involucrada en el tráfico ilícito.

7. No obstante los párrafos anteriores de este Artículo, este Arreglo Complementario autoriza a los Funcionarios del Orden de una de las Partes ("la primera Parte") para abordar las embarcaciones sospechosas que afirmen estar registradas en la otra Parte pero que no enarboles su pabellón ni exhiban las marcas de su registro y pretendan no tener la documentación a bordo, con el fin de localizar y estudiar la documentación de la nave. Si la documentación se encuentra, se aplicarán los párrafos anteriores de este Artículo. Si no se encuentra prueba de registro o de nacionalidad, la primera Parte podrá asimilar la embarcación a un barco sin nacionalidad de acuerdo con el Derecho Internacional.

8. La autorización de abordar, registrar y detener incluye la autorización para utilizar la fuerza de acuerdo con el Artículo XVII del presente Arreglo Complementario.

9. Excepto por lo expresamente estipulado en el presente documento, este Arreglo Complementario no se aplica al abordaje de embarcaciones, efectuado por cualquiera de las Partes en virtud del derecho Internacional, fuera del mar territorial de cualquier Estado, ni lo limita, si se efectúa, "inter ella", en virtud del derecho de visita; para la facilitación de asistencia a personas, embarcaciones y bienes en peligro; con el consentimiento del capitán de la embarcación, o con la autorización del Estado del pabellón para que se lleve a cabo una acción en cumplimiento de la ley.

#### Artículo XI

##### Jurisdicción sobre las Embarcaciones o Aeronaves Detenidas

1. Como establece el Artículo 2(3) de la Convención de 1988, ninguna Parte emprenderá en el territorio de la otra Parte el ejercicio de jurisdicción y el cumplimiento de funciones que estén exclusivamente reservadas a las autoridades de la otra parte por su Derecho interno.

2. En todos los casos que surjan en las aguas de una de las Partes o que conciernen a embarcaciones registradas en una de las Partes o que enarboles su pabellón y se encuentren fuera del mar territorial de cualquier Estado, esa Parte ("la Primera Parte") tendrá el derecho a ejercer jurisdicción sobre la embarcación detenida, su cargamento y personas a bordo (incluidas la incautación, el embargo judicial o comiso, la detención y el enjuiciamiento) y, siempre y cuando su Constitución y legislación lo permitan, a declinar su derecho a ejercer jurisdicción y autorizar la aplicación de la ley de la otra Parte en contra de la embarcación, el

cargamento y las personas a bordo. La Primera Parte tiene el derecho a ejercer jurisdicción sobre la aeronave que ha aterrizado en su territorio a bordo de la cual se hayan encontrado indicios de tráfico ilícito.

3. En los casos que surjan en la zona contigua de una de las Partes, cuando no se trate de Embarcaciones Sospechosas que estén en huida de las aguas de esa Parte ni de Embarcaciones Sospechosas que enarbolen el pabellón o estén registradas en esa Parte, en los cuales ambas Partes tengan la autoridad de ejercer jurisdicción para enjuiciar, la Parte que efectúe el abordaje y registro tendrá el derecho primario a ejercer jurisdicción.

4. Si los indicios lo justifican, la otra Parte podrá solicitar que la primera Parte decline a su jurisdicción. La respuesta sobre la declinatoria de la jurisdicción conforme a este Arreglo Complementario deberá ser dada sin demora.

5. La renuncia de jurisdicción podrá concederse verbalmente. Sin embargo, tan pronto sea posible será confirmada en una nota escrita por la autoridad competente y será tramitada por la vía diplomática, sin perjuicio del ejercicio inmediato de la jurisdicción sobre la Embarcación Sospechosa por la otra Parte.

6. El silencio de la Primera parte a declinar la jurisdicción no se interpretará como autorización a que la otra parte la asuma.

7. En ningún caso se entenderá que dichas autorizaciones se refieren a la realización de abordajes e inspecciones de embarcaciones de pabellón que no sea el de la primera Parte. En ese caso, la otra Parte procederá según las normas del Derecho Internacional.

#### Artículo XII Oficina de Enlace

Cada Parte identificará a la otra Parte la Oficina de Enlace y los Oficiales de Enlace responsables de la comunicación con sus autoridades nacionales competentes para recibir y actuar sobre notificaciones según los Artículos III, IV, VI, VII, XIV y XVI; para tramitar solicitudes, conforme al Artículo X, para la verificación del registro y del derecho a enarbolar su pabellón y la autorización para abordar, registrar y detener Embarcaciones Sospechosas; y para facilitar instrucciones sobre el ejercicio de la jurisdicción de acuerdo con el Artículo XI, además de cualquier otra comunicación necesaria para la ejecución de este Arreglo Complementario.

#### Artículo XIII Embarcaciones y Aeronaves Sospechosas

Las operaciones para la supresión del Tráfico Ilícito de conformidad con el presente Arreglo Complementario serán llevadas a cabo solamente en contra de Embarcaciones y Aeronaves Sospechosas, incluidas las embarcaciones y aeronaves sin nacionalidad.

#### Artículo XIV

Notificación de los Resultados del Abordaje de Embarcaciones y las Acciones Tomadas

1. Cada Parte notificará inmediatamente a la otra Parte los resultados de cualquier abordaje y registro de las embarcaciones de la otra Parte, realizado de conformidad con el presente Arreglo Complementario.

2. Cada Parte, de acuerdo con su ordenamiento jurídico, informará de manera oportuna a la otra Parte sobre el estado de todas las investigaciones, enjuiciamientos y procesos judiciales adelantados en función de acciones tomadas en cumplimiento de la ley, de conformidad con el presente Arreglo Complementario, cuando se hayan encontrado indicios de Tráfico Ilícito.

#### Artículo XV

##### Actuación de los Funcionarios de la Autoridad del Orden

Cada Parte se asegurará de que sus Funcionarios de la Autoridad del Orden actúen de conformidad con las leyes y políticas nacionales, con el derecho internacional y con las prácticas internacionales aceptadas, cuando lleven a cabo abordajes, registros y actividades de interceptación aérea de acuerdo con el presente Arreglo Complementario.

2. Especialmente cuando lleven a cabo abordajes y registros de conformidad con el presente Arreglo Complementario, las Partes tomarán en cuenta debidamente la necesidad de no poner en peligro la seguridad de

la vida en el mar y la seguridad de la Embarcación Sospechosa y su cargamento, y de no perjudicar los intereses comerciales y legales del Estado del Pabellón ni de cualquier otro Estado; y de cumplir las normas de cortesía, respeto y consideración para con las personas que estén a bordo de la Embarcación Sospechosa. Mientras se lleven a cabo actividades de interceptación aérea de conformidad con el presente Arreglo Complementario, las Partes no pondrán en peligro las vidas de las personas a bordo ni la seguridad de las aeronaves civiles.

3. Los abordajes y los registros realizados de conformidad con el presente Arreglo Complementario se llevarán a cabo por Funcionarios del Orden provenientes de barcos o aeronaves de la Autoridad del Orden o provenientes de Embarcaciones de Apoyo Técnico de una de las Partes o de terceros Estados; en situaciones de emergencia y en circunstancias excepcionales, podrán ser asistidos por el Personal Auxiliar designado proveniente de Embarcaciones o Aeronaves de Apoyo Técnico de una de las Partes o de terceros Estados.

4. Cuando se lleven a cabo abordajes y registros, los Funcionarios del Orden podrán portar armas de reglamento.

5. Las Embarcaciones de la Autoridad del Orden de la Parte que operen con la autorización de la otra Parte, de conformidad con el presente Arreglo Complementario y mientras realicen esas operaciones, deberán portar el pabellón panameño en el caso de los Estados Unidos de América, y en el caso de Panamá, la enseña del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos.

#### Artículo XVI

##### La Identificación de las Embarcaciones y Aeronaves de Apoyo Técnico

Previo el ingreso al territorio, aguas o espacio aéreo de una de las Partes, la Autoridad del Orden de la otra Parte suministrará información sobre las Embarcaciones y Aeronaves de Apoyo Técnico que necesite para llevar a cabo las operaciones estipuladas en el presente Arreglo Complementario, el tipo de servicio y apoyo que suministrarán, sus características técnicas y el periodo de tiempo aproximado que permanecerán en el territorio, aguas o espacio aéreo de la otra Parte.

#### Artículo XVII

##### El Uso de la Fuerza

1. Toda utilización de la fuerza por una de las Partes, de conformidad con el presente Arreglo Complementario estará en estricto acuerdo con la legislación y políticas de esa Parte y en todos los casos será el mínimo razonable que sea necesario en las circunstancias. Ninguna de las Partes utilizará la fuerza contra una aeronave civil en vuelo.

2. Ninguna disposición del presente Arreglo Complementario afectará al ejercicio del derecho inherente a la defensa propia por parte de los Funcionarios del Orden u otros funcionarios de las Partes.

#### Artículo XVIII

##### Intercambio y Conocimiento de las Leyes y Políticas de las Partes

1. Para facilitar la ejecución del presente Arreglo Complementario, cada Parte se asegurará que la otra Parte se encuentre totalmente informada sobre sus respectivas leyes y políticas aplicables, especialmente las relativas al uso de la fuerza.

2. Cada Parte se asegurará de que todos sus funcionarios del Orden, actuando de conformidad con el presente Arreglo Complementario, conozcan las leyes y políticas aplicables de ambas Partes.

#### Artículo XIX

##### Disposición de Bienes Aprehendidos

1. Los activos aprehendidos como consecuencia de toda operación que se realice de conformidad con el presente Arreglo Complementario, serán enajenados de acuerdo con las leyes de la Parte que ejerza la jurisdicción, en virtud del Artículo XI del presente Arreglo Complementario.

2. En la medida que lo permitan sus leyes y según los términos que juzgue convenientes, la Parte que decomise podrá, en cualquier caso, ceder los activos decomisados o el producto de su venta a la otra Parte. Cada cesión corresponderá a la contribución de la otra Parte en la facilitación o

realización de la aprehensión de dichos activos o productos.

**Artículo XX**  
**Asistencia Técnica**

La Autoridad del Orden de una de las Partes ("la primera Parte") podrá solicitar a la Autoridad del Orden de la otra Parte, y la otra Parte podrá autorizarlo, a que los Funcionarios del Orden de la otra Parte presten ayuda técnica, como la asistencia especializada para el registro de Embarcaciones Sospechosas, a los Funcionarios del Orden de la primera Parte en el abordaje y registro de Embarcaciones Sospechosas situadas en el territorio o aguas de la primera Parte.

**Artículo XXI**  
**Seguimiento y Evaluación**

1. Las Partes celebrarán una reunión anual con la finalidad de evaluar y dar seguimiento a la ejecución del presente Arreglo Complementario.
2. Para los mismos propósitos, cualquiera de las Partes puede convocar, con suficiente antelación, a la otra Parte a reuniones extraordinarias.

**Artículo XXII**  
**Consultas y Solución de Diferencias**

1. En caso de que surja una duda acerca de la ejecución del presente Arreglo Complementario, cualquiera de las Partes podrá solicitar reuniones de consulta con la otra Parte para resolver el asunto.
2. Las Partes se comprometen a resolver mediante consultas cualquier diferencia que surja acerca de la ejecución del presente Arreglo Complementario.

**Artículo XXIII**  
**Reclamaciones**

1. Cualquier reclamo por daños, perjuicios o pérdidas a consecuencia de una operación llevada a cabo en virtud del presente Arreglo Complementario será examinada por la Parte cuyas autoridades hayan llevado a cabo la operación.
2. Si se establece su responsabilidad, el reclamo será resuelto a favor del reclamante por esa Parte, de conformidad con sus leyes internas y de acuerdo con el derecho internacional, y en particular, con el numeral 3 del Artículo 110 de la Convención sobre el Derecho del Mar.
3. Ninguna de las Partes renuncia a los derechos que podría tener al amparo del Derecho Internacional, para presentar reclamos contra la otra Parte por la vía diplomática.

**Artículo XXIV**  
**Disposiciones Varias**

Ninguna de las disposiciones de este Arreglo Complementario:

- a) Impide que las partes convengan de otro modo en efectuar operaciones o ejercer otras formas de operación para suprimir el tráfico ilícito;
- b) Sustituye a cualquier acuerdo bilateral o multilateral ni a otro mecanismo de cooperación suscritos por las partes para la supresión del tráfico ilícito;
- c) Propone alterar los derechos individuales y el derecho al debido proceso;
- d) Prejuzga de ninguna manera las posiciones de cada una de las partes respecto al Derecho internacional de Mar o la condición jurídica del Golfo de Panamá.

**Artículo XXV**  
**Entrada en Vigor**

El presente Arreglo Complementario entrará en vigor en la fecha de su firma.

**Artículo XXVI**  
**Denuncia**

Este Arreglo Complementario podrá ser denunciado, en cualquier momento, por cualquiera de las partes, mediante notificación escrita ala otra parte por la vía diplomática.

## Artículo XXVII

## Continuación de las Acciones Tomadas

Este Arreglo Complementario seguirá aplicándose después de su denuncia, con respecto a cualquier trámite administrativo o judicial que sea consecuencia de acciones tomadas de conformidad con este arreglo.

EN FE DE LO CUAL, los suscritos, debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos, han firmado este arreglo complementario.

DADO en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el 5 de febrero de dos mil dos, en los idiomas español e inglés, siendo cada texto auténtico.

POR EL GOBIERNO DE LA  
REPUBLICA DE PANAMA  
ANIBAL SALAS  
Ministro de Gobierno y Justicia

POR EL GOBIERNO DE LOS  
ESTADOS UNIDOS  
FREDERICK A. BECKER  
Encargado de Negocios a.i."

Cabe señalar que el acuerdo demandado, es **complementario** al Arreglo sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al antiguo **Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia, firmado el 18 de marzo de 1991**, con vigencia desde el 18 de marzo de 1991, **suscrito por el entonces Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón y el Embajador de los Estados Unidos Deane Hinton.**

De la misma forma, existe una **Enmienda a este Arreglo Complementario**, suscrita el 12 de mayo de 2004, por el Ministro de Gobierno y Justicia, **Arnulfo Escalona**, y el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, **John R. Bolton**, que recae sobre el Artículo II, párrafo (b) y las Definiciones (u): "Proliferación por mar", (v) "Armas de Destrucción Masiva (ADM)", (w) "Materiales y equipos conexos"; (x) "Artículos susceptibles de proliferación", (y) "Estados o actores no estatales sospechosos de proliferación"; también sobre el párrafo 3 del Artículo III; y sobre el párrafo 3 del Artículo XV.

De igual manera, esta enmienda establece, la posibilidad de que el **Estado de Panamá** pueda extender a un Tercer Estado, todos los derechos bajo el Arreglo Complementario y la Enmienda, sobre embarcaciones sospechosas de proliferación por mar que aleguen tener su nacionalidad y estén en aguas internacionales.

Señala el activador constitucional, como hecho fundamental que tanto el **Arreglo Complementario (Salas – Becker)**, como su Enmienda, no fueron

sometidas al trámite de aprobación correspondiente a los Convenios Internacionales, según lo dispone la Constitución Política. Además, aducen que dicho Acuerdo tiene cláusulas que vulneran las garantías del debido proceso penal de los ciudadanos y habitantes de la República; y, en tales circunstancias, pretende ser el fundamento jurídico para la entrega de ciudadanos panameños a la jurisdicción de otro país, y para la determinación de sus supuestas responsabilidades penales, en renuncia de la jurisdicción penal de la República de Panamá; en violación de las garantías de dichos ciudadanos; y la prohibición constitucional de extraditar a nacionales panameños.

Con respecto, a la naturaleza del Arreglo Complementario, sostiene el activador constitucional que, sin lugar a dudas, se trata de un instrumento internacional convencional, que es inconstitucional, por razones tanto formales, como de fondo, porque a parte de lo expresado en el párrafo precedente, no ha sido suscrito y aprobado de acuerdo a las disposiciones constitucionales.

El demandante aduce como normas constitucionales vulneradas, los artículos 21, 22, 24, 30, 32, numeral 9 del artículo 184, numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá, bajo los siguientes argumentos:

1. El numeral 9 del Artículo 184 de la Constitución

Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...  
9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.

Los activadores procesales estiman que la citada norma, fue vulnerada en concepto de violación directa por omisión, debido a que todo Convenio Internacional debe ser celebrado con la participación del Presidente de la República y el Ministro de Estado respectivo, y en el Arreglo Complementario de 2002, únicamente consta la participación del Ministro de Estado (Ministro de

174

Gobierno y Justicia). Explican que dicho Ministro no contaba con plenos poderes y no se encuentra dentro del listado de los representantes del Estado que no tienen que presentar "plenos poderes", de conformidad con el artículo 7, numeral 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ya que no era ni Jefe de Estado, Jefe de Gobierno ni Ministro de Relaciones Exteriores, agregando que *"El antecedente del Arreglo de 1991, que como se ha señalado no puede ser utilizado como precedente para ningún propósito jurídico, fue por otro lado suscrito por una persona en quien confluían las responsabilidades de Vicepresidente de la República y Ministro de Estado, situación que hace menos viable aún la comparación"*.(Cfr. f. 24 del expediente).

Destacan que el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados -adoptada mediante Ley No.17 de 31 de octubre de 1979, hace posible plantear el vicio del consentimiento del Estado, cuando *"esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de derecho de importancia fundamental de su derecho interno"* (Cfr. f. 24 del cuadernillo de la Demanda de Inconstitucionalidad).

2. El numeral 3 del artículo 159 de la Constitución,

Artículo 159. 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 esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...  
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el órgano Ejecutivo.

Según los demandantes, dicha norma se violó en concepto de violación directa por omisión, porque todo Convenio suscrito por Panamá debe ser sometido a la aprobación de la Asamblea Nacional y el Arreglo Complementario de 2002, no lo ha sido, veamos:

3. El artículo 21 de la Constitución que dispone:

Artículo 21. 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. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él al interesado,

si la pidiere. El delincuente sorprendido in fraganti puede ser aprehendido por cualquier persona y debe ser entregado inmediatamente a la autoridad. Nadie puede estar detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente. Los servidores públicos que violen este precepto tienen como sanción la pérdida del empleo, sin perjuicio de las penas que para el efecto establezca la Ley." (El destacado es de los recurrentes)

Los promotores de la demanda de Inconstitucionalidad que nos ocupa estiman que el artículo 21 constitucional se vulnera en concepto de violación directa porque:

a) Permite que Panamá renuncie a su jurisdicción sobre panameños y habitantes del territorio de la República de Panamá (Cfr. f. 26 del expediente).

b) Al ser un arreglo de jerarquía infralegal, por no haber sido aprobado por la Asamblea Nacional, no puede regular materia sujeta constitucionalmente a reserva legal. El artículo 21 de la Constitución plantea que nadie puede ser privado de su libertad si no es de acuerdo con las formalidades legales, por ello, "Los procedimientos de privación de la libertad de personas sujetas a la jurisdicción de la República de Panamá, previstos en el Arreglo de 2002, no cumplen el requisito de legalidad, por lo tanto, violan la Constitución" (Cfr. f. 27 del expediente).

4. El artículo 22 de la Constitución, que establece:

Artículo 22. Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en Forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes. Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. La Ley reglamentará esta materia."

Los demandantes indican, que esta disposición se infringe porque el Arreglo Complementario, a juicio del actor porque "...deja a los panameños que se les aplica, y a otras personas sujetas a la jurisdicción de la República de Panamá, ante la situación de que se determine su culpabilidad en la comisión de delitos, sin las garantías debidas para su defensa..." (Cfr.f. 28 del expediente)

5. El artículo 24 de la Constitución, que preceptúa:

Artículo 24. El Estado no podrá extraditar a sus nacionales; ni a los extranjeros por delitos políticos."

Los recurrentes son del criterio que esta disposición constitucional se desconoce debido a que el Arreglo Complementario establece la posibilidad de que las Autoridades panameñas declinen su jurisdicción a favor de Estados Unidos de América "*...para que éste ejerza jurisdicción sobre embarcaciones detenidas en aplicación del Arreglo, sobre su cargamento y personas a bordo...*" lo que produce el efecto práctico de la extradición, prohibida en todos los casos, cuando se trate de panameños, y condicionada a procesos legales en todas circunstancias, cuando se trate de extranjeros (Cfr. fs. 28-29 del expediente).

6. El artículo 30 de la Constitución, que indica:

Artículo 30. No hay pena de muerte, de expatriación, ni de confiscación de bienes."

Con relación a este artículo los recurrentes sostienen que "...en ausencia de trámite judicial, la entrega de panameños a otro Estado, podría perfeccionar la figura de la expatriación, con el agravante adicional de que no corresponde a una pena conclusiva de un proceso penal en sentido propio, en el que al menos estarían nuestros ciudadanos ante la posibilidad de ejercitar las garantías procesales de nuestros Códigos, sino una medida arbitraria en el marco de la aplicación del Arreglo Complementario impugnado" (Cfr. f. 29 del expediente).

7. El artículo 32 de la Constitución, que expresa:

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."

De conformidad con los activadores constitucionales, el Arreglo Complementario viola el artículo 32 por lo siguiente:

a) Sirve al juzgamiento inconstitucional de panameños en otro Estado, en los términos que prohíbe el artículo 32 de la Constitución, ya que en Panamá, las personas tienen el derecho "...a que sus delitos sean examinados por una

autoridad establecida previamente a la comisión de los mismos, y conforme a procedimientos aprobados mediante Ley de la República, la existencia del Arreglo Complementario implica la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso..." (Cfr. f. 30 del cuadernillo de Amparo).

b) Además en su petición señalan que, según la doctrina del bloque de constitucionalidad acuñada por la Corte Suprema de Justicia, el artículo 32 integra con el artículo 8 de la **Convención Americana de Derechos Humanos** un conjunto que consagra y amplía la garantía del debido proceso y citan el artículo 8.1 de dicha Convención, que ratifica la obligación panameña de respetar la jurisdicción establecida mediante la Ley para el conocimiento de los delitos supuestamente cometidos por panameños. En ese sentido, indica que la ambigüedad de sus cláusulas del Arreglo Complementario que nos ocupa, produce el efecto material de permitir que "...ciudadanos panameños hayan sido entregados a otra jurisdicción, donde han enfrentado y enfrentan la determinación de responsabilidades penales por jueces que no eran ni son competentes para conocer de dichos casos." (Cfr. fs. 30-31 del expediente)

Sobre el tema de la ambigüedad de penales, resaltan el contenido del párrafo 121 de la Sentencia de 30 de mayo de 1999 de la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, dictada en el caso Castillo Petruzzi y otros, que a la letra dice:

121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias de principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

## II. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No.13 de 15 de abril de 2008, el Procurador de la Administración, en atención a 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, emitió concepto respecto a la presente demanda de Inconstitucionalidad, solicitando que se declare que no es inconstitucional el Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de Los Estados Unidos de América al Arreglo 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. (Cfr. fs. 39-50 del expediente)

En cuanto a los aspectos de forma, su criterio se sustenta en que la estructura del Arreglo Complementario impugnado, responde a lo que en Derecho Internacional es denominado "Arreglo" o "Agreement", que se celebra entre dos o más naciones y entran en vigor de manera inmediata, sin requerir ratificación por parte del Órgano Legislativo, ni la participación del Presidente de la República; pues dicho Acuerdo sólo requería de la firma del Ministro de Gobierno y Justicia, quien estaba plenamente facultado para suscribirlo, por revestir la condición de un Acuerdo Simplificado.

Como antecedente, alude a que la vigencia de este tipo de instrumentos ha sido ampliamente recogido en la doctrina, y cita el fallo de la Corte Suprema de Justicia de 14 de enero de 1994, el cual considera que recoge la orientación del Tribunal en el sentido de señalar que los Acuerdos Simplificados carecen de formalidades que se le exigen a los Tratados, lo que permite que el mecanismo para su adopción sea más flexible y expedito; además de que se presentan elementos integrantes de una costumbre constitucional, la adopción constante, por parte del Órgano Ejecutivo, de Acuerdos Simplificados sobre varias materias, y la convicción de que se actúa conforme al orden constitucional panameño, al

adoptarse tales Acuerdos. (Cfr. fs. 41-44 del expediente)

De la misma forma, agrega que acto acusado de inconstitucional fue dictado con fundamento en el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefaciente y Sustancias Psicotrópicas adoptada en Viena el 20 de diciembre de 1988 y ratificada por la República de Panamá mediante Ley No.20 de 7 de diciembre de 1993 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. (Cfr. f. 45 del expediente)

En cuanto a los aspectos de fondo planteados por el actor, donde señala que el Arreglo Complementario obliga a la República de Panamá a renunciar a su jurisdicción sobre los panameños y demás habitantes, viola la presunción de inocencia y derecho a la defensa, la prohibición de extraditar a los panameños y extranjeros por delitos políticos, y la exclusión de la pena de muerte, expatriación y de confiscación, señala el Procurador de la Administración considera que ninguna de las disposiciones que los denunciantes estiman violadas se infringen con el Arreglo Complementario ya que, bajo los términos del numeral 2 del artículo XI del mismo "...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 enarbolan su pabellón y se encuentren fuera del mar territorial de cualquier Estado." (Cfr. f. 47 del expediente)

A su juicio, ninguna de esas atribuciones viola ni contradice las disposiciones relativas al ejercicio de la soberanía nacional establecidas en la **Carta Magna**, ya que el numeral 2 del Acuerdo Complementario demandado, las autoridades panameñas puedan declinar el derecho a ejercer la jurisdicción

nacional a favor de los Estados Unidos de América, condicionando 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. (Cfr. f. 48 del expediente)

El Procurador de la Administración concluye su Vista, citando el fallo de 2 de septiembre de 2002, mediante el cual el Pleno de la Corte se pronunció respecto a la denuncia penal presentada contra el entonces Ministro de Gobierno y Justicia Aníbal Salas, por razón de haber firmado el Arreglo Complementario que nos ocupa, en el cual se indica:

"... En ese sentido, la Corte debe recordarle a los denunciantes 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 N° 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 denunciantes 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 la soberanía e independencia del Estado Panameño, al Gobierno de los Estados Unidos" (Cfr. f 49 del expediente. El subrayado es del Procurador de la Administración)

### III. FASE DE ALEGATOS

Devuelto el expediente de la Procuraduría de la Administración, se fijó en lista el negocio y se ordenó la publicación del edicto correspondiente a fin de que

los demandantes y todos los interesados, presentaran sus argumentos escritos sobre el caso (Cfr. f. 51 del expediente), acudiendo sólo a presentar alegatos la parte demandante, en los siguientes términos:

El Licenciado LUIS ALEXANDER BARRÍA, en representación de PEDRO MIGUEL GONZÁLEZ, al presentar los alegatos, reiterando los criterios y solicitudes vertidos en el libelo de presentación de la Acción de Inconstitucionalidad, discrepando con los criterios presentados por la Procuraduría de la Administración, pues estima que confunde las figuras de Convenios y Acuerdos Internacionales Formales con los denominados Canjes de Notas Diplomáticas en determinadas materias aduaneras, de migración, entre otras que comúnmente intercambian los Estados a través de esta figura diplomática para efectos netamente de procedimiento entre los Estados, y en ese sentido señala que este acuerdo no está catalogado en la Chancillería como una Nota, sino como un Acuerdo o Convenio Bilateral entre Panamá y Los Estados Unidos de América.

De la misma forma, el actor hace referencia dos casos particulares y adjunta una serie de documentos con sus alegatos y se refiere en los siguientes términos:

- a. Acuerdos del Consejo Académico de la Universidad de Panamá N°29-02 De 17 de Julio de 2002 y N°109-08 SGP de 6 de noviembre de 2008."

Los Acuerdos de la Universidad de Panamá, en relación al tema que nos ocupa, señalaban inicialmente la necesidad de que el Gobierno Nacional, aclarara las dudas surgidas respecto a la naturaleza y contenidos del **Acuerdo Salas-Becker** (Acuerdo que nos ocupa) y solicita que confirmada la falta de correspondencia entre los textos del Arreglo, se inicie el procedimiento para rectificarla ante el gobierno de los Estados Unidos de América; y por último, condenan los casos en que los ciudadanos panameños hayan sido sustraídos del territorio nacional, entre otros aspectos, y solicita la suspensión inmediata y

temporal de la aplicación del acuerdo.

Señala el actor que en el primeros de ellos, se aprobó el "*Manifiesto del Consejo Académico de la Universidad de Panamá sobre el Arreglo Complementario Salas-Becker*", en donde se asemeja dicho Convenio al nefasto tratado Hay-Bunau-Varilla, en cuanto a las divergencias coincidentes en su interpretación y aplicación, señalando contrastes de fondo y forma de numerosos párrafos y artículos, que hacen que no sea susceptible de ejecución satisfactoria de manera que garantice los intereses de nuestra nación y el principio de irrenunciable de nuestra soberanía nacional.

En la revisión del Primer Acuerdo del Consejo Académico, se observa que el mismo señala que "*...antes de pronunciarse en torno a la naturaleza y contenido del Arreglo Salas-Becker, estima necesaria prioridad que el Gobierno Nacional aclare las dudas surgidas al respecto y que, confirmada la falta de correspondencia fundamental entre los textos, inicie los procedimientos para ratificarla ante el gobierno de los Estados Unidos de América, conforme lo permite la Constitución Política de Panamá, y lo contempla tanto la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, como el Artículo XXVI del propio Arreglo Complementario Salas-Becker.*"

Igual sentido tiene el segundo Acuerdo universitario mencionado, que insta a que se aseguren los Estados de corregir los errores en que se haya incurrido, y se suspendan de forma inmediata y temporal la aplicación del mismo, por la intranquilidad de los panameños que surcan las aguas internacionales, haciendo alusión a casos específicos.

- b. Comunicado del Colegio Nacional de Abogados de 26 de Febrero de 2002."

Señala que el Colegio Nacional de Abogados, posterior a firma del Acuerdo in examine, emitió un pronunciamiento, en el cual manifiesta su preocupación por la firma del mismo y anunciaba vicios de Inconstitucionalidad.

Se observa pues, a fojas 74, el Comunicado "*Respetemos la*

*Constitucionalidad*", emitido por el entonces Presidente del Colegio Nacional de Abogados, Carlos Alberto Vásquez Reyes y por Francisco Carrerira Pitti, como Vocal y Secretario de Actas a.i., en representación de la Junta Directiva, el cual hace alusión a la ausencia de suscripción del Acuerdo Salas-Becker, por parte del Presidente de la República, y la aprobación o ratificación de la Asamblea Legislativa, de conformidad con los artículos 176 y 153 de la Constitución Política; y de la misma forma comunican que su Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales, continuarían con el análisis del fondo del Arreglo, para emitir su opinión al respecto.

- c. Nota DGPE/DC/3430 2007 de 24 de octubre de 2007 del Ministerio De Relaciones Exteriores."

Junto con esta Nota, se adjuntan una serie de documentos que, según expresa el Lcdo. BARRÍA, fueron presentados ante la Cancillería y el Gobierno de los Estados Unidos, los cuales se encuentran en idioma inglés (Vid. fs. 57-155 del expediente), y guardan relación con la situación jurídica de siete panameños, condenados en los Estados Unidos de América, implicados en el caso de "PERSEUS V", nave de abanderamiento en la Marina Mercante Panameña.

#### **IV. ANÁLISIS DEL PLENO**

En virtud de las consideraciones anteriores, este Tribunal procederá al examen de constitucionalidad de la norma impugnada.

##### **1. Competencia:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propagan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 2554 y siguientes del Código Judicial.

136

## 2. Legitimación activa:

En el presente proceso constitucional, la demanda de Inconstitucionalidad fue propuesta el 11 de junio de 2008 por el **Diputado Pedro Miguel González**, cuando ejercían como **Presidente y Representante Legal de la Asamblea Nacional**, quien comparece en ejercicio de la acción popular, lo que permite corroborar que reúne las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 2559 del Código Judicial.

## 3. Acto impugnado:

Se demanda de inconstitucional el "*Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América al arreglo 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*" de 5 de febrero de 2002 (Conocido como Arreglo Complementario o Arreglo Salas – Beker), suscrito por el entonces Ministro de Gobierno y Justicia, Aníbal Salas, por parte del Estado Panameño, y el Encargado de Negocios del Gobierno de los Estados Unidos de América, Frederick A. Becker, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial N°24,492 de 15 de febrero de 2002.

Es importante indicar que el Acuerdo demandado, es complementario al Arreglo sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al antiguo Servicio Marítimo Nacional del Ministerio De Gobierno y Justicia, firmado el 18 de marzo de 1991, con vigencia desde el 18 de marzo de 1991, suscrito por el entonces Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón y el Embajador de los Estados Unidos, Deane Hinton.

De la misma forma, queda advertida la existencia de una Enmienda a este Arreglo Complementario, suscrita el 12 de mayo de 2004, por el Ministro de Gobierno y Justicia, Arnulfo Escalona, y el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, John R. Bolton.

#### **4. Problema jurídico:**

El problema jurídico que se plantea consiste en establecer si las normas demandadas, en efecto, infringen los preceptos de rango constitucional, entrando a considerar que el activador constitucional ha argumentado como infringidos los artículos 21, 22, 24, 30, 32, 184, numeral 9, y 159, numeral 3; de la Constitución Política, señalando aspectos relacionados a la formalidades que fueron omitidas al suscribirse el Acuerdo, increpando los poderes del Ministro de Gobierno y Justicia de ese entonces, para obligarse por parte del Estado Panameño con otro Estado; y no solicitar la aprobación de la Asamblea Nacional de Diputados, al tratarse de un convenio internacional. De la misma forma, aduce violaciones relacionadas con el contenido del Arreglo Complementario, los cuales estima violatorios a los derechos constitucionalmente establecidos, respecto al debido proceso, presunción de inocencia y derecho a la defensa, la prohibición de extraditar, y la exclusión de la pena de muerte, expatriación y de confiscación.

##### **a. Naturaleza del Acto demandado de inconstitucionalidad:**

Antes de adentrarnos al análisis de los cargos de violación constitucional que se exponen en la demanda, es necesario definir la naturaleza del acto impugnado a través de esta acción, pues parte de las infracciones alegadas guardan relación con la formalidad que debió seguirse para que dicho acto tuviera validez, toda vez que, al tratarse de un instrumento convencional internacional, se plantea, como primer punto a discusión, si se trata de un Tratado Formal o si configura lo que en el derecho internacional se conoce como un Acuerdo Simplificado o en forma simplificada; y consecuentemente, si se ajustó a las normas constitucionales sobre el reconocimiento del derecho internacional.

Con fundamento en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 1969), ratificada por Panamá mediante Ley No.17 de 31 de octubre de 1979 (G.O. 19,106 de 7 de julio de 1980), la doctrina suele distinguir entre tratados solemnes, cualquiera sea la denominación que adquiera, (Acuerdo,

Convención, Carta, Compromiso, Concordato, Pacto, Protocolo, Estatuto, etc.), y los Acuerdos Simplificados o de forma simplificada, a partir del concepto contenido en el artículo 2, de dicha Convención que dispone:

"2. Términos empleados. 1. Para los efectos de la presente Convención:

a) se entiende por "tratado" 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;..."

Galvis y Quinche (2006) a partir de esta norma, señalan que la doctrina distingue entre los Tratados Solemnes y los Acuerdos Simplificados, refiriendo que los tratados solemnes se ubican aquellos actos complejos de derecho internacional, que implican cuando menos los pasos de la aprobación ejecutiva del Convenio a cargo del Presidente, Jefe de Estado, Autoridad designada, y de la aprobación y control del mismo por parte de las Autoridades parlamentarias, a través de su ratificación final; y los Acuerdos Simplificados o Acuerdos en forma simplificada son una clase de instrumentos internacionales que para su perfeccionamiento no necesitan someterse a la totalidad de los pasos de un tratado solemne, pero que ostentan un régimen semejante a ellos en su validez, eficacia, efectos, ejecución, interpretación y extinción, siendo su característica principal la simplificación en el procedimiento de celebración, al no contar con el proceso de ratificación." (Cfr. ABELLO GALVIS, Ricardo y QUINCHÉ RAMÍREZ, Manuel, *El Control Constitucional de los Acuerdos en Forma Simplificada en Colombia*. Revista Colombiana de Derecho Internacional, N°8:11-52, junio-noviembre de 2006, Bogotá, pp. 21-22)

En el mismo sentido, los autores DE LA GUARDIA y MALPECH sostienen que vinculan a los Estados "...mediante la sola firma o el canje de instrumentos, sin recurrir a los procedimientos previstos por el derecho interno respectivo cuando éstos atribuyen el *'treaty-making power'* a los órganos investidos de las competencias ejecutivas y legislativas, conjuntamente. Este tipo de Convenios,

que la doctrina francesa llama 'acuerdos en forma simplificada' ha sido caracterizado por ROUSSEAU como 'acuerdos internacionales... concluidos en el momento de la firma de una manera directa y definitiva, sin que sea necesario ratificarlos'. Y también '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.' (Cfr. DE LA GUARDIA, Ernesto, y DELPECH, Marcelo, **El Derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969**, Editorial Ley, Buenos Aires, 1970, pp. 222-223)

Los mismos autores sostienen que la supresión de la exigencia de ratificación implica que "...la autoridad competente para celebrar tratados (por lo general el Jefe de Estado) no interviene en la conclusión de estos acuerdos. Ellos quedan concluidos por medio de los negociadores que han intervenido en la celebración (ministros, embajadores, delegados, etc.). Esta aparente anomalía, no significa que el acuerdo se haya concluido al margen de la autoridad investida del "treaty making power"; en rigor debe interpretarse que, en el ámbito del ordenamiento jurídico interno, ésta ha delegado su facultad, es decir, autorizado expresa o tácitamente el acto. Por lo demás, desde el punto de vista internacional esa delegación es inobjetable puesto que no sólo ha sido aceptada por las normas del derecho consuetudinario, sino que, a partir de la Convención, se ha convertido en una norma positiva del ordenamiento internacional."

Vargas Velarde (1993), sobre el tema señala que "otra de las modalidades de los tratados se encuentra en los acuerdos en forma simplificada -llamados así por la doctrina moderna- que se conocen también como convenios o acuerdos ejecutivos (executive agreements), acuerdos administrativos, (accords administratifs), acuerdos intergubernamentales, etc., los cuales han surgido desde hace ya bastante tiempo en la práctica internacional contemporánea y cuya aceptación en el ámbito del Derecho Internacional es de tal grado que la

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados les reconoce a los Estados la posibilidad de obligarse por esta vía.” (VARGAS VELARDE, Oscar, “Los tratados y la Constitución Nacional”, Revista Debate, Año VII, Núm. 16, 2009, pág. 93-94)

Adicionalmente señala que la validez de estos Acuerdos son admitidos en virtud de los artículos 11, 12 y 13 de la Convención de Viena, en donde se señala que los Estados podrán manifestar su consentimiento para obligarse en un Tratado mediante la firma o el canje de instrumentos. Las normas señalan:

**“11. Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.** El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

**12. Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la firma.** El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestara mediante la firma de su representante:

- a) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;
- b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto;
- o
- c) cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

2. Para los efectos del párrafo l:

- a) la rubrica de un texto equivaldrá a la firma del tratado cuando conste que los Estados negociadores así lo han convenido;
- b) la firma "ad referéndum" de un tratado por un representante equivaldrá a la firma definitiva del tratado si su Estado la confirma.

**13. Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante el canje de instrumentos que constituyen un tratado.** El consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado constituido por instrumentos canjeados entre ellos se manifestara mediante este canje:

- a) cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o
- b) cuando conste de otro modo que esos Estados han convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto.”

121

El reconocido internacionalista panameño y Catedrático de Derecho Internacional Público, en la Universidad de Panamá, Humberto Jirón Soto, en su obra "**Derecho Internacional Público**", sobre el tema de los procedimientos simplificados o abreviados en la celebración y entraba en vigor de los Tratados, nos refiere:

"La práctica internacional contemporánea tiende a abreviar los trámites de conclusión de un tratado.

Así, el procedimiento de ratificación, precedido de una aprobación parlamentaria, no es ya exigido por las Constituciones más modernas, sino para determinar el tipo de tratados.

Los procedimientos de simplificación más usuales son dos, según si el tratado consta de un instrumento o dos.

El primero de ellos consiste en limitar el procedimiento clásico a sus dos primeras etapas, es decir, a la negociación y a la firma, con lo cual el tratado para tener fuerza obligatoria a contar de su sola firma.

Un segundo procedimiento simplificado consiste en el intercambio de textos que constituyen el tratado, quedando el tratado perfeccionado con un mero cambio de notas. En este caso, el tratado consta de dos instrumentos diferentes, conservando cada Estado el instrumento que ha firmado el otro." (JIRÓN, Humberto; *Derecho Internacional Público*; Panamá, 2016, Editoria Portobelo, Colección Biblioteca de Autores Panameños No.283, pag. 78)

Por otro lado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 14 de enero de 1994, dentro de la Consulta de Constitucionalidad de la Nota N.V. DPGE-EUC N°226/13 de 30 de diciembre de 1987, mediante la cual la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América formalizan un Acuerdo para exonerar del Impuesto sobre la Renta, en una base de reciprocidad, para la explotación internacional de naves y aeronaves, se señala respecto a este tipo de Acuerdo, lo siguiente:

"Lo que ocurre es que como el mencionado acuerdo no fue estructurado de manera tal que los preceptos normativos que consagra estuvieren precedidos por el correspondiente adjetivo ordinal, resulta imposible que el recurrente identifique algún precepto en particular. Ello, unido al hecho de que en el citado proceso de evasión, se discute aparentemente la aplicación que se ha hecho de todo el acuerdo en diversos casos, permite que en esta instancia se verifique la constitucionalidad del referido acuerdo simplificado.

198

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 suscripción de Tratados Internacionales conlleva el reconocimiento por parte del Estado panameño de las obligaciones generales reconocidas originalmente por la costumbre internacional y recogidas luego por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Panamá mediante Ley No.17 de 31 de octubre de 1979 (G.O. 19,106 de 7 de julio de 1980), dentro de la cual se encuentra la regla *pacta sunt servanda*, que fundamenta el carácter vinculante de los Tratados Internacionales y se encuentra contenida en el artículo 26 de dicha Convención:

"ARTÍCULO 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

De conformidad con dicha regla, el Estado panameño está obligado a abstenerse de realizar actos contrarios a un Tratado Internacional desde el momento de la firma del mismo, y a tomar todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento a partir de su entrada en vigor. Es decir, que debe respetar las obligaciones adquiridas por el Estado en el mismo.

Dentro de este marco conceptual doctrinal, es que queda enmarcada la naturaleza jurídica del acto que se recurre en esta demanda, y cuya constitucionalidad se cuestiona, advirtiendo que aparte de configurar la forma de un Acuerdo en forma simplificada, constituye, también un Arreglo Complementario

del "Arreglo entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Apoyo y Asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de América al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia" de 18 de marzo de 1991, suscrito por el entonces **Ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón** y el **Embajador de los Estados Unidos Deane Hinton**, publicado en G.O. 21,764 de 12 de abril de 1991.

En cuanto a su objeto y alcance, el propio Arreglo Complementario de 2002, en su artículo 1 establece que se encuentra dirigido al combate del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y otros delitos vinculados, considerando que el Arreglo de 1991, establecía un programa para la realización de operaciones policiales marítimas bilaterales dentro de las aguas territoriales de Panamá para impedir actividades ilícitas, como el tráfico internacional de estupefacientes, la pesca ilícita y el transporte de contrabando; y el carácter transnacional del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y de otros delitos vinculados. De la misma forma se puede apreciar en los Considerandos que este Arreglo Complementario, busca igualmente servir como medio para llevar a la práctica la efectividad de las disposiciones contenidas en:

- La Convención única de 1961 sobre Estupefacientes y su Protocolo de 1972;
- La Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas;
- La Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre Derecho del Mar;
- La Convención de Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas;
- El Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales con Anexos y Apéndices firmado en 1991;
- La Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados firmada por Panamá y Estados Unidos el 14 de noviembre de 1997;

Concluyendo que estamos ante un instrumento internacional, válido, aún y cuando su perfeccionamiento se da sin los rigores de un Tratado Solemne, de acuerdo con las normas de Derecho Internacional, se hace necesario analizar el alcance del mismo.

La Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana, mediante Auto 288/10, de diecisiete (17) de agosto de dos mil diez (2010), al resolver la acción pública de Inconstitucionalidad contra el "Acuerdo Complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América", suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, que se refiere al mismo tipo de instrumento internacional que nos ocupa, se refiere a la naturaleza del mismo, abordando la diferenciación que para ellos existe entre un **Tratado Solemne** y un **Acuerdo Simplificado**, ambos son instrumentos internacionales válidos, mediante los cuales los Estados se obligan, el fallo destaca elementos que contienen dicho Acuerdo y estimamos importante resaltar:

"El primer asunto que debe analizar la Corte es el referente a la **naturaleza jurídica del Acuerdo**. Al respecto los demandantes y algunos intervinientes consideran que el acto impugnado es un verdadero tratado internacional; por el contrario, a juicio de otros intervinientes y de las autoridades que participaron en la suscripción de dicho instrumento, el mismo no corresponde a un tratado sino a un "Acuerdo Simplificado".

La Sala advierte que la respuesta a este interrogante requiere un estudio previo de la noción de tratados y convenios internacionales, así como sobre la diferenciación entre tratados solemnes y acuerdos simplificados, en particular en el marco de la jurisprudencia constitucional.

...  
En el diseño adoptado por el Constituyente de 1991 los tratados son "actos jurídicos complejos, no sólo por cuanto se desarrollan en diversos momentos sino además porque involucran diferentes órganos del Estado y están sometidos a normas tanto internacionales como constitucionales". Desde la perspectiva institucional, la aprobación de tratados se fundamenta en una tríada orgánica, donde se requiere el concurso activo de las tres ramas del poder público para que el Estado colombiano

adquiera válidamente obligaciones internacionales por esa vía.

(i) En primer lugar es imprescindible la intervención del Presidente de la República, quien en su calidad de director de las relaciones internacionales tiene la potestad exclusiva y excluyente de tomar la iniciativa para celebrar tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. Es el Ejecutivo quien directamente o por intermedio de sus delegados puede entablar negociaciones, fijar los términos y alcance de las mismas, avalar o no los acuerdos logrados y, en últimas, suscribir el texto de un tratado o abstenerse de hacerlo. Sin embargo, su intervención es *ad referendum*, en la medida en que debe someter los tratados a la aprobación del Congreso.

(ii) En segundo lugar, la Constitución exige la intervención de la rama legislativa del poder público. Como laboratorio de la democracia y foro político por excelencia, al Congreso de la República corresponde "aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional".

(iii) En tercer lugar, la intervención de la rama judicial se desarrolla por intermedio de la Corte Constitucional, a quien compete ejercer el control de constitucionalidad de los acuerdos celebrados, como condición previa a la manifestación del consentimiento por el Presidente de la República y con ello la adquisición formal de nuevos compromisos internacionales.

(iv) Finalmente, con posterioridad a la revisión de constitucionalidad, el Presidente interviene de nuevo a efecto de proceder a la ratificación del tratado, lo que desde luego ejerce de manera autónoma, reafirmandose entonces su calidad de director de las relaciones internacionales.

## **2.- Los tratados internacionales son independientes de su denominación formal**

Los tratados internacionales son actos normativos que proyectan sus efectos en diferentes ámbitos, de modo que "poseen naturaleza de acto jurídico con valor simultáneo en el derecho interno y en el derecho internacional". En tal sentido esta Corporación ha reconocido que "el derecho internacional consagra la vida y los efectos internacionales de esos acuerdos, mientras que el derecho constitucional establece la eficacia interna de los tratados así como las competencias orgánicas y los procedimientos institucionales por medio de los cuales un país adquiere determinados compromisos internacionales"

194

La doctrina se ha referido a los tratados como "toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional destinada a producir efectos jurídicos; es decir, a crear, modificar o extinguir un derecho"; también los ha definido como una "manifestación de voluntades concordantes, imputables a dos o más sujetos de derecho internacional y destinada a producir efectos jurídicos de acuerdo con las normas de derecho internacional". En términos más precisos, ha considerado como tratado "todo acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos regulados por el derecho internacional".

En contraste con la costumbre internacional, los tratados (convenios o acuerdos internacionales) son un método más moderno y deliberado de crear derecho entre Estados. Si bien pueden existir tratados con organizaciones internacionales, generalmente se dirigen a regular relaciones entre Estados de manera que los signatarios se obligan a actuar bajo los lineamientos por ellos trazados de conformidad con las reglas del derecho internacional. Desde esta perspectiva tienen una cercana semejanza con los contratos, en cuanto las partes crean obligaciones recíprocas, con la notable diferencia que media el reconocimiento de la soberanía nacional.

En el ámbito normativo internacional la Convención de Viena de 1969 define las reglas relacionadas con los tratados entre Estados y se ha considerado que desarrolla la costumbre internacional en la materia. El artículo 2º consagra una definición material de tratado en los siguientes términos:

"a) Se entiende por "tratado" 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". (Resaltado fuera de texto).

Un concepto similar se acoge en el artículo 2º de la Convención de Viena de 1986, sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Dice la norma:

"a) Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:

- i) Entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o
  - ii) Entre organizaciones internacionales,
- ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;"

Bajo los lineamientos de la Convención de Viena, y por supuesto sin pretensiones exhaustivas en la materia, se entiende que un tratado (i) es un acuerdo escrito, (ii) celebrado entre dos sujetos de derecho internacional, (iii) regido por el derecho internacional y (iv) que es independiente de la denominación formal que del mismo se haga.

Puede afirmarse, entonces, que cuando dos o más estados asumen obligaciones mediante un instrumento de las características anotadas se está en presencia de un verdadero tratado, de manera que para el derecho internacional, en virtud del principio de no formalismo, ha perdido relevancia la denominación que se haga de un acuerdo internacional. Por ello también son conocidos como convenciones, pactos, protocolos, convenios, acuerdos, etc., según lo ha destacado la propia Corte Internacional de Justicia en varios de sus pronunciamientos. Por ejemplo, en el asunto de la plataforma continental del Mar Egeo sostuvo:

“Sobre la cuestión de forma, el Tribunal sólo necesita hacer notar que no existe regla de derecho internacional que impida a un comunicado conjunto construir un acuerdo internacional por el que se somete una controversia a arbitraje o arreglo judicial (ver arts. 2.3 y 11 de la Convención de Viena). Por consiguiente, si el comunicado de Bruselas de 31-05-1975 constituye o no tal acuerdo depende de la naturaleza del acto o transacción que el comunicado expresa; no se resuelve la cuestión simplemente al referirse a la forma del comunicado en que ese acto o transacción se ha incorporado”. (Resaltado fuera de texto).

En el ordenamiento jurídico colombiano la Constitución se refiere genéricamente a “tratados o convenios”, sin hacer precisiones conceptuales al respecto. Sin embargo, como ha sido aprobada tanto la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados entre Estados, como la Convención de Viena de 1986 sobre tratados entre Estados y organizaciones internacionales, las características anotadas resultan relevantes en la conceptualización de los tratados en el derecho interno. Es así como desde sus primeros pronunciamientos la Corte Constitucional ha tomado como referente la noción material de tratado. Por ejemplo, en la Sentencia C-226/93 sostuvo lo siguiente:

“La celebración o conclusión de un tratado puede ser definida como ‘el acto único o el conjunto de actos a través del cual o de los cuales un sujeto de derecho internacional manifiesta su consentimiento por obligarse por un tratado’.

De esta forma, la Corte ha recogido el concepto material de tratado que emana de la Convención de Viena:

“Se ocupa la Constitución Política de 1991 del procedimiento que debe agotarse previamente a la entrada en vigencia de un tratado internacional, entendido éste en su significación más amplia, como el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional orientado a producir determinados efectos jurídicos. Y en su acepción más precisa según la cual se trata de "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". (art. 2o. Ley 32 de 1985), (Carta, protocolo, concordato, convención, acuerdo, acta, etc.)”. (Resaltado fuera de texto).

Recuérdese también la Sentencia C-249/94, donde la Corte declaró exequible el “Canje de Notas constitutivo del Acuerdo entre Colombia y el Brasil para la recíproca exención de doble tributación a favor de las empresas marítimas o aéreas de ambos países”, suscrito en Bogotá el 28 de junio de 1971, así como la Ley 71 de 1993 que lo aprobó. En dicha oportunidad precisó que dicho instrumento constituía un “verdadero tratado” según la regulación prevista en la Convención de Viena, por lo que debía sujetarse a los requisitos constitucionales previstos para su aprobación. Dijo entonces:

“Las notas diplomáticas se distinguen de los tratados internacionales en sentido estricto, por la sencillez de su creación. Muchos autores coinciden en afirmar que éstas se utilizan para concretar asuntos administrativos o de rutina, lo que no es en todos los casos cierto, ya que algunas notas, como la que aquí se revisa, tratan de asuntos de gran trascendencia, que generan obligaciones para el Estado Colombiano, y por lo tanto, siempre debe sujetarse a todo el trámite constitucional propio de un tratado.”

El procedimiento utilizado para la concreción de un acuerdo por medio de notas diplomáticas es más sencillo que el utilizado para formalizar un tratado, pues el Ministro de Relaciones Exteriores de un Estado le dirige a su homólogo en otro Estado, una nota, carta, o comunicación, no importa la denominación, en la cual se contemplan y fijan los puntos objeto de acuerdo.

(...)

Ni en la Constitución de 1886, y mucho menos en la Constitución de 1991, se encuentra excepción alguna al control que debe ejercer el Congreso de la República, en la aprobación de los tratados internacionales. Porque si bien el Canje de Notas requiere de un procedimiento más sencillo para su culminación, es un verdadero tratado, por lo menos el que aquí se revisa. En efecto, responde a la definición de "tratado" que hace la Convención de Viena, en su artículo 2o., literal a) cuando expresa: (...)

Con fundamento en lo expuesto, la Corte considera que el Canje de Notas suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Brasil, a pesar de su denominación, es un verdadero tratado, sujeto al cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución para su aprobación y posterior ratificación. Requisitos dentro de los cuales se encuentra la revisión, automática, integral y definitiva, tanto del texto de las notas como de la ley aprobatoria de las mismas, por parte de la Corte Constitucional". (Resaltado fuera de texto).

Con mayor contundencia, en la Sentencia C-785/99 la Corte señaló de manera expresa que "no es el nombre o denominación de un instrumento internacional sino su contenido lo que define su naturaleza de Tratado". Fue así como puntualizó:

"2. Aspectos de fondo. La denominación de un instrumento internacional no obsta para que se lo considere "tratado internacional", sometido a la aprobación del Congreso y al control de constitucionalidad de esta Corte, siempre que su contenido material corresponda a esa categoría.

Ante todo debe dejarse en claro que, si bien el instrumento objeto de examen aparece bajo la denominación de "acta", su contenido material no es otro que el de un tratado internacional, ..."

Por otra parte, la Corte Constitucional de Colombia resalta la distinción entre **Tratados Solemnes y Acuerdos Simplificados**, indicando, en cuanto a la forma como los Estados pueden expresar el consentimiento para obligarse mediante un convenio, que la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas se reunió en 1962 y al analizar el régimen jurídico aplicable a los Tratados, examinó si era conveniente hacer la distinción entre Tratados que requieren la firma y posterior ratificación de los Estados, y aquellos que sólo exigen el primer requisito, estableciéndose finalmente en el artículo 11 de la Convención de Viena de 1969 las diversas formas mediante las cuales un Estado puede expresar su consentimiento, dentro de las cuales la firma del instrumento internacional, es una de ellas, siendo suficiente para que un Estado se obligue válidamente, como lo dispone en el artículo 12; criterios que se repican en la Convención de Viena de 1986. Considera pues, que estas normas han dado lugar a la mencionada

distinción, aún y cuando en el plano internacional ello no altera el valor jurídico ni la eficacia de estos dos tipos de instrumentos internacionales, dentro de la denominación genérica de Tratado.

Asimismo, el Tribunal Constitucional colombiano señala que, los modelos abreviados de celebración de Tratados, que aparecen junto con el modelo extenso, complejo y solemne del Tratado, dentro de los cuales se encuentra los Acuerdos Simplificados, se hacen frecuentes en las relaciones bilaterales, destacando su relevancia para dinamizar las relaciones internacionales, especialmente en asuntos de cooperación técnica o administrativa.

En el Auto 288/10, de diecisiete (17) de agosto de dos mil diez (2010) de la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana, que comentamos, se hace mención de las principales características que diferencian los Tratados Solemnes de los Acuerdos Simplificados, indicando en primer lugar, que los **Acuerdos o Tratados "Solemnes"** son aquellos que para su validez y entrada en vigencia requieren el agotamiento de varias etapas, así como la intervención de diferentes Autoridades públicas, de conformidad con la vía prevista por la Constituyente de ese Estado, distinguiéndose en el procedimiento de formación del mismo tres momentos: la negociación del Acuerdo, la aprobación interna y la manifestación del consentimiento internacional de obligarse por el Tratado. Conviene subrayar que dicho Tribunal Constitucional, respecto a las obligaciones internacionales adquiridas por este medio, señala:

"Sobre este último aspecto, en la Sentencia C-400/98 la Corte dejó en claro que "el Estado colombiano sólo puede legítimamente obligarse a nivel internacional una vez se hayan surtido los trámites internos de aprobación del tratado, tal y como lo ordena la Carta". En aquella oportunidad esta Corporación examinó la constitucionalidad de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, aprobada mediante Ley 406 de 1997. Al examinar las normas del tratado relativas a la manifestación del consentimiento (artículos 11 a 17), de aplicación provisional (artículo 25) y de prohibición de invocar las normas de derecho interno para incumplir un tratado

(artículo 27), declaró su constitucionalidad condicionada en los siguientes términos:

En cuanto a los **Acuerdos Simplificados**, el Tribunal Constitucional de Colombia considera que, también son Acuerdos Internacionales, y por lo mismo, son actos con eficacia jurídica tanto en el derecho internacional como en el derecho interno, además, estiman que no pueden contener obligaciones internacionales nuevas o que excedan o modifiquen las asumidas en el Tratado solemne del cual se derivan.

Concluyen que la diferencia entre **Tratados Solemnes** y **Acuerdos Simplificados**, radica esencialmente en la forma como se perfecciona el Convenio y expresa el consentimiento. En este sentido, señala que los **Tratados Solemnes** se perfeccionan a través de un acto de ratificación autorizada por el Parlamento, la intervención en su proceso formativo del Jefe de Estado como órgano supremo de las relaciones internacionales, y el intercambio o depósito de los instrumentos de ratificación"; mientras que en los **Acuerdos** de forma Simplificada, la obligación surge a partir de la autenticación del texto del acuerdo o por un acto posterior a la autenticación, distinto de la ratificación, como la aprobación, la notificación, la aceptación o la adhesión. Resaltan que en el foro internacional la diferencia tiene que ver más con la forma como el Estado manifiesta el consentimiento y el procedimiento para su celebración, pero que los **Tratados** en forma simplificada se encuentran sujetos a las mismas reglas que los demás **Tratados**, y tienen idéntico carácter jurídico; siendo utilizados muy a menudo para completar o incluso para modificar los **Tratados** en forma solemne.

Para finalizar este análisis sobre la formalización de los **Acuerdos Simplificados**, la Corte Constitucional de Colombia, hace una síntesis de derecho comparado, en relación con las particularidades que el perfeccionamiento de los **Acuerdos Simplificados** presentan en algunos países, indicando:

"Algunos ordenamientos autorizan al Presidente, en su calidad de director de las relaciones internacionales, a

celebrar y perfeccionar ciertos tratados sin la intervención directa de otros órganos, generalmente cuando no se involucran cuestiones relacionadas con la soberanía nacional. A manera de ejemplo, el artículo 94 de la Constitución española exige la autorización de las Cortes Generales -el Parlamento de ese país- en los asuntos más sensibles, mientras que para los demás casos sólo pide que se les informe; algo similar ocurre en Francia, donde el artículo 53 de la Constitución obliga a la aprobación mediante ley para la suscripción de los acuerdos más importantes; una regulación similar se prevé en la Constitución alemana, que sólo impone aprobación de ley federal para las relaciones políticas de la Federación o propias de la legislación federal; y de todos ellos el caso de mayor recordación es el estadounidense, donde el Presidente celebra un amplio número de acuerdos de esta naturaleza (*executive agreements*) ante la complejidad del proceso de ratificación de los tratados internacionales. También en el escenario latinoamericano se ha reconocido la existencia de acuerdos simplificados en países como Argentina, Perú, Chile o México, bien porque expresamente se prevé su suscripción o bien como consecuencia de la práctica en las relaciones internacionales.

En el caso colombiano un antecedente remoto de los Acuerdos Simplificados se encuentra en la Ley 24 de 1959. El artículo 1º de esa ley autorizó al Gobierno Nacional para celebrar convenios internacionales “con el fin específico de asegurar el aprovechamiento o la prestación de asistencia técnica o el suministro de elementos u otras facilidades requeridas para la formulación o ejecución de planes y programas de desarrollo económico, social, cultural, sanitario u otras materias conexas”. A su turno, el artículo 2º dispuso que dichos acuerdos “sólo requieren para su validez, la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de ministros.”

Por último, queremos resaltar, del análisis que realizó la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia en el Auto 288/10 de diecisiete (17) de agosto de dos mil diez (2010), los razonamientos en torno a si los Acuerdos Simplificados pueden generar nuevas obligaciones internacionales o se encuentran limitados a las obligaciones previamente adquiridas por el Estado a través de un Tratado Solemne. Al respecto señalan:

“Desde sus primeros fallos la Corte ha reconocido que, aún cuando la forma tradicional como se expresa el consentimiento y se asumen nuevas obligaciones internacionales es mediante la celebración de tratados

solemnes, es decir, mediante el trámite complejo y cualificado antes descrito, la evolución de las relaciones internacionales hace necesario que existan procedimientos mediante los cuales se dinamice el perfeccionamiento de las obligaciones internacionales, en particular en lo relativo a los asuntos de cooperación técnica y económica. No obstante, ha insistido en el carácter limitado del Presidente para adquirir autónomamente compromisos en el plano internacional por la vía de los acuerdos simplificados.

En este sentido siempre ha advertido que si bien los acuerdos simplificados son un instrumento legítimo y constitucionalmente válido para facilitar las relaciones en asuntos de cooperación internacional, a través de ellos el Presidente de la República no puede adquirir obligaciones internacionales que excedan, amplíen, rebasen o superen las que han sido previamente asumidas mediante un tratado celebrado con las formalidades anteriormente anotadas. Un breve recuento jurisprudencial permite clarificar la cuestión.

...  
- En la Sentencia C-363/00 la Corte precisó sus precedentes jurisprudenciales, en el sentido de que los acuerdos simplificados no pueden generar nuevas obligaciones sino limitarse a desarrollar las adquiridas previamente a través de un tratado solemne, caso en el cual no requieren aprobación parlamentaria ni control previo de constitucionalidad. Debido a su importancia es necesario hacer transcripción detallada de la misma:

“En relación con la posibilidad que tienen los Estados Partes de celebrar acuerdos complementarios, no estima la Corporación que se vulnere el ordenamiento superior, por cuanto los mismos constituyen instrumentos esenciales y necesarios para darle desarrollo y adecuada ejecución al Tratado internacional propiamente dicho sometido a todas las formalidades propias, conforme al derecho internacional y al derecho interno y que es objeto del control por la Corte. En efecto, la finalidad de dichos acuerdos complementarios es ofrecerle a los Estados Partes un instrumento ágil y eficaz mediante el cual se puedan poner en operación las diversas acciones de cooperación en materia turística delimitadas en el artículo III del Convenio, lo cual constituye el objetivo del mismo. En consecuencia, de una lectura integral de todo el Convenio, en especial de los artículos I y III, es evidente que la ejecución de las acciones de cooperación turística entre las Partes queda subordinada fundamentalmente a que se celebren los mencionados acuerdos complementarios.

(...)

Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados ya incorporados a la legislación colombiana corresponden a una de las clases de los llamados procedimientos simplificados que como se ha dicho y surge del texto de Convenio sujeto a análisis son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado

vigente y que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas por el Estado colombiano; la otra clase de procedimientos simplificados se integra por aquellos acuerdos relativos a materias que son de la órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales.

A juicio de la Corporación, si se trata de un instrumento internacional que no genera nuevas obligaciones para Colombia, por ser desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política (artículos 189, numeral 2., 150, numeral 16., 241, numeral 10) puede prescindirse del trámite de aprobación parlamentaria y ponerse en vigor por el Presidente de la República, en ejercicio de la competencia que posee para la dirección de las relaciones internacionales. Al igual que cuando se trata de declaraciones de enunciados políticos, de actos unilaterales del Estado colombiano o de acuerdos verbales, instrumentos que no están sometidos a la formalidad de la aprobación legislativa, la cual se aplica únicamente a los tratados propiamente dichos. Ni menos aún a control constitucional por parte de esta Corporación.

(...)

En efecto, esa orientación, dentro del contexto constitucional colombiano busca impedir que sin el lleno de los requisitos constitucionales pueda el Estado Colombiano comprometerse internacionalmente *ex novo*; por ello, en la medida en que el acuerdo simplificado forme parte, como necesario instrumento de ejecución, de un tratado que haya sido sometido al trámite completo y propio de los tratados y no contenga obligaciones nuevas que excedan el marco de los compromisos expresamente enunciados en el tratado sujeto a aprobación legislativa y control de constitucionalidad, no se ve razón constitucional que imponga la sumisión a los trámites completos y al control de la Corte. En ese supuesto se estaría confrontando el acuerdo no tanto con las normas constitucionales como con el texto del Tratado a cuyo desarrollo y ejecución propende, lo cual excede de manera evidente la precisa competencia de esta Corporación en la materia". (Resaltado fuera de texto).

- La Sentencia C-1258/00 reiteró que los acuerdos simplificados que se limitan a la ejecución de un tratado solemne no requieren aprobación del Congreso, pero sí deben cumplir dicho trámite cuando generan nuevas obligaciones en el escenario internacional:

"En este caso, dichos acuerdos forman parte de un tratado que cumplió con los pasos previstos en la Constitución ...y ahora sometido a la revisión constitucional ordenada en el artículo 241-10 del ordenamiento superior. Así las cosas, resulta claro que las obligaciones genéricas de cada parte se fijan en el tratado marco, de suerte que el país no

adquirirá nuevos compromisos y que por lo mismo, el numeral (2) del artículo I no contradice ningún precepto constitucional.

Sin embargo, en este punto hay que precisar, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, que existen una serie de instrumentos que se agrupan en la categoría de los denominados procedimientos simplificados que no entran en esa modalidad, pues a pesar de que son desarrollo de otro tratado, no se restringen a su mera ejecución sino que implican para los Estados partes la asunción de compromisos adicionales a los estipulados en el tratado principal, razón por la cual de conformidad con la Constitución, deben ser sometidos a la aprobación del Congreso y al control automático de constitucionalidad y demás reglas del derecho internacional en materia de tratados". (Resaltado fuera de texto).

(...)

En suma, los Acuerdos Simplificados no pueden ser utilizados como instrumentos para crear o modificar las obligaciones internacionales del Estado colombiano, de modo que por medio de ellos no es posible exceder, ampliar o superar el alcance de las obligaciones adquiridas previamente mediante un tratado celebrado de manera solemne.

#### **4.- Las obligaciones nuevas o adicionales en un Acuerdo Simplificado**

La línea jurisprudencial descrita es absolutamente consistente en cuanto al alcance y límites de los acuerdos simplificados. En este sentido, la Corte ha señalado con claridad, de manera consolidada y cada vez con mayor rigor, que los acuerdos simplificados "sólo tendrán validez si la norma habilitante reúne los requisitos establecidos en la Constitución y si se trata, materialmente, de un convenio de ejecución y no de un nuevo tratado internacional".

Bajo el esquema diseñado en la Constitución de 1991, la forma tradicional prevista para que el Estado colombiano pueda asumir o modificar sus obligaciones en el escenario internacional es mediante la suscripción de un tratado sujeto a las solemnidades dispuestas en la propia Carta Política, mientras que los acuerdos simplificados, si bien son válidos como instrumentos para dinamizar las relaciones internacionales, no pueden contener obligaciones nuevas, distintas o adicionales a las previamente asumidas en el tratado solemne del cual se derivan, de manera que no pueden modificar su alcance.

Con todo, es razonable suponer que un tratado no haga un recuento pormenorizado de cada una de las obligaciones asumidas por el Estado al momento de celebrarlos. En esa medida, es plausible aceptar acuerdos complementarios que **concreten, precisen o desarrollen esas**

**obligaciones;** justamente por ello la Corte ha avalado la existencia de acuerdos simplificados. Sin embargo, esto no implica que un tratado sea una norma habilitante o en blanco para que en un Acuerdo Simplificado se pueda consagrar cualquier tipo de obligaciones por el sólo hecho de que guarden cierto grado de conexidad con el tratado al cual se adscriben (tratado principal). Aceptar esta hipótesis desnaturalizaría la esencia de los acuerdos simplificados como instrumentos para desarrollar el contenido de un tratado solemne, excediendo los límites que de ellos emanan.

Ahora bien, un “Acuerdo Simplificado” regula asuntos propios de un “tratado solemne” en aquellos eventos en los cuales impone obligaciones diferentes o que exceden el alcance de los compromisos adquiridos con anterioridad. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado diversos criterios constitucionales para determinar si un acuerdo de esta naturaleza ha desbordado dicha órbita, a saber:

(i) Cuando el Acuerdo no es “desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política”.

(ii) Cuando el Acuerdo no busca “dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente”, de manera que excede “las ya contraídas por el Estado colombiano”.

(iii) Cuando el Acuerdo se refiere a materias que no corresponden a la “órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales”.

(iv) Cuando el Acuerdo no es un instrumento de ejecución de un proyecto específico dentro del marco de un tratado ratificado por Colombia, sino que implica “la asunción de compromisos adicionales a los estipulados en el tratado principal”.

(v) Cuando el Acuerdo no se enmarca “dentro de los propósitos y objetivos” del tratado principal.

(vi) Cuando el Acuerdo pretenda modificar el alcance del tratado principal<sup>[69]</sup> o alterar una obligación en él definida para convertirla en una sustancialmente distinta de la originaria. Lo mismo ocurre en asuntos sometidos a reserva de ley o respecto de los cuales la Constitución señala un trámite específico para su aprobación, porque ello implicaría modificar el contenido del tratado sin las formalidades que la propia Constitución exige.

En definitiva, en un Acuerdo Simplificado no es admisible regular obligaciones que no emanan de forma clara y directa del tratado principal o que son ajenos a sus objetivos, en tanto significaría crear o modificar un compromiso internacional. De esta manera, “cuando los

denominados convenios complementarios impliquen la asunción de obligaciones nuevas, diferentes o adicionales a las del tratado de cooperación inicial, no tendrían la calidad de acuerdos simplificados sino de tratados internacionales que de conformidad con la Constitución, deben ser sometidos a la aprobación del Congreso y al control automático de constitucionalidad."

**b. Cargos de infracción constitucional presentados por el activador constitucional relacionados con la forma de perfeccionamiento del Arreglo Complementario:**

Respecto a los reparos de los activadores constitucionales que recaen sobre los aspectos de forma del Arreglo Complementario, que corresponden a los cargos de infracción de los artículos 179, numeral 9 (actual 184, numeral 9) y 153, numeral 3 (actual 159, numeral 3) de la Constitución Política, como quiera que se trata de aspectos relativos a la formalidad que debe seguirse para la aprobación de este instrumento internacional, los cargos de vulneración de los artículos 184, numeral 9 y 159 numeral 3 de la Constitución, se confrontarán con el texto constitucional vigente al momento de suscribirse el Arreglo Complementario, el 5 de febrero de 2002; esto es, la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, lo que implica que nos referiremos al artículo 179, numeral 9 (en lugar del artículo 184, numeral 9) y al artículo 153, numeral 3 de la Constitución (en lugar del actual artículo 159, numeral 3).

Como se ha señalado previamente, el numeral 9 del Artículo 179 de la Constitución vigente en el año 2002, expresaba que son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, la de *"...Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares..."*. mientras que el numeral 3 del artículo 153 de dicho Texto Constitucional, listaba entre las funciones de la Asamblea Nacional la de *"...Aprobar o desaprobado, antes de su ratificación, los*

*tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo".*

En este sentido, los cargos de violación directa que le formulan los activadores procesales al Arreglo Complementario de 2002, se contraen en que: Fue suscrito únicamente por el Ministro de Estado correspondiente, sin que dicho funcionario contara con plenos poderes para ello y sin la participación del Presidente de la República, con lo cual se dio un vicio del consentimiento del Estado panameño al desconocerse el numeral 9 del Artículo 179 de la Constitución. (Cfr. Texto de la Constitución vigente en el año 2002)

(a) No fue sometido a la aprobación de la Asamblea Nacional con lo que se viola el numeral 3 del artículo 153 de la Constitución (Idem).

Cabe entonces, de forma inicial, señalar que de Acuerdo a la explicación doctrinal y jurisprudencial del concepto de Acuerdo Simplificado, quedó clarificado que el acto impugnado de inconstitucional que se enmarca en dicho tipo de acto, que tiene como elemento característico, precisamente la simplificación de procedimiento en la celebración, dentro de la cual se encuentra ausencia de proceso de ratificación.

Respecto a la constitucionalidad de este tipo de actos, en la mencionada Sentencia de 14 de enero de 1994, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, concluyó que este tipo de instrumentos constitucionales no era violatorio de los artículos constitucionales que nos ocupan, luego de considerar que esas normas no regulan de forma expresa los acuerdos simplificados, constituyendo dicho tema un vacío constitucional, pues la exigencia de ratificación se refiere a los Tratados Solemnes, no así a los Acuerdos Simplificados. De la misma forma, como quiera que el instrumento cuya forma se examina reviste la forma y contenido de un Acuerdo Complementario, no requiere el cumplimiento de iguales formalidades que las que se exigen para un "Tratado", el mismo no vulnera el artículo 184, numeral 9 de la Constitución que faculta al Presidente a "...dirigir las relaciones exteriores; celebrar Tratados y Convenios Legislativos...", pues es viable que este

tipo de Acuerdos Complementarios sean suscritos por otros funcionarios del Estado, cuando se limitan a desarrollar otros Convenios o Tratados ya vigentes.

En la Sentencia de 14 de enero de 1994, el Pleno de nuestra Corte Suprema de Justicia, señaló:

"Lo que habría que analizarse es si los acuerdos simplificados son autorizados por nuestro ordenamiento jurídico, a efectos de determinar la validez de los mismos, en caso de que no lo sean.

Al estudiar los preceptos de la Carta Magna que guardan relación con la materia discutida, advierte el Pleno que a la luz de los artículos 153 numeral 3 y 179 numeral 9 de la Constitución, todo parece indicar que, constitucionalmente, los acuerdos simplificados no están expresamente autorizados ni son regulados.

En efecto, la forma como han sido redactados tales preceptos pudiera dar la impresión de que, aparentemente, todos los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo deben ser sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa: el numeral 3 del artículo 153 de la Constitución establece que es función de la Asamblea Legislativa "Aprobar o desaprobado, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Urogen Ejecutivo"; en tanto que el numeral 9 del artículo 179 ibidem preceptúa que corresponde al Presidente y al Ministro del ramo respectivo (de Relaciones Exteriores), "celebrar tratados y convenios públicos, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo ...". Pero lo cierto es que esas normas no regulan los acuerdos simplificados en forma expresa. Existe, pues, un vacío constitucional.

Observa la Corte que 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.

Sobre el particular, el doctor Arturo Hoyos señala que como 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. (La

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

La Corte Suprema de Justicia ha reconocido la vigencia y aplicación de esta herramienta a través de su jurisprudencia. En efecto, mediante sentencia de 19 de febrero de 1992, el Pleno reconoció que, pese a existir un vacío constitucional en lo que respecta al cargo de Viceministro, dicho cargo no era inconstitucional porque existe una costumbre constitucional que legitima la actuación de los mismos:

"Es evidente que nuestra Constitución no regula el cargo de Viceministro. Sin embargo, considera el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que existe en Panamá una costumbre, de valor constitucional, según la cual se estima que los Viceministros actúan jurídicamente, dentro del orden constitucional ...

Se dan aquí, a juicio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los dos elementos de una costumbre, a saber: la actuación constante y uniforme de los viceministros, quienes reemplazan a los ministros de Estado dentro de ciertas hipótesis, y la convicción generalizada de que los viceministros actúan dentro del orden constitucional de la República de Panamá" (amparo de garantías constitucionales propuesto por Roberto H. Clarke y otros contra la orden de hacer contenida en la Resolución N° 98-DM-91 dictada por el Viceministro de Trabajo, Registro Judicial de febrero de 1992, p. 117).

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.

.....

Por otro lado, es necesario destacar que el gobierno panameño también ha celebrado múltiples acuerdos simplificados con otros países como Japón, Colombia, etc., que versan sobre donaciones y otras materias. Para mejor ilustración pueden consultarse entre otras, el canje de Notas de 4 de julio de 1980 y de 20 de julio de 1980 (N° DOI-2827) entre el gobierno de Japón y Panamá; el canje de Notas de 22 de julio de 1985 (N° 193) y de 22 de julio de 1985 (DM 01028) entre el gobierno de Panamá y Colombia.

Ahora bien, el funcionario consultante estima que la Nota impugnada también contradice la Constitución Nacional por el hecho de que no fue suscrita por el Presidente de la República ni por el Ministro de Relaciones Exteriores.

La Corte observa que ciertamente en autos está

211

demostrado el hecho de que el acuerdo no fue suscrito por los mencionados servidores públicos; sin embargo, se advierte que con posterioridad a la suscripción de tal acuerdo -y consiguiente canje de nota-, ha existido una conducta concluyente de parte de las autoridades panameñas que revela la voluntad de cumplir lo pactado. Esto lo evidencia precisamente el hecho motivador de la denuncia fiscal presentada por el señor Patricio Janson, en el sentido de que la República de Panamá, a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, ha venido aplicando este acuerdo a las empresas norteamericanas que se han visto favorecidas con la exoneración del impuesto sobre la renta, que debían pagar como consecuencia de las rentas derivadas de la explotación de naves o aeronaves. Lo anterior es indicativo de que el gobierno panameño ha confirmado lo actuado por el servidor público que en ese momento actuó sin poderes suficientes y, desde este punto de vista, no existe vicio constitucional que endilgarle a la Nota recurrida.

Esta solución al proceso constitucional que nos ocupa, es concordante con el Derecho Internacional. En efecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por nuestro país mediante la Ley 17 de 1979, señala en su artículo 46 que "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno".

No obstante, el artículo 45 de la misma convención dispone que un Estado "no podrá ya alegar una causa para anular un tratado ... con arreglo a lo dispuesto en los artículos 46 a 50 ... si después de haber tenido conocimiento de los hechos, ese Estado ... b) Se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha dado su aquiescencia a la validez del tratado o a su continuación en vigor o en aplicación, según el caso."

Tal como ya se expuso, los órganos del Estado panameño al haber dado aplicación continua al acuerdo simplificado impugnado, han dado su aquiescencia al mismo."

Corresponde de la misma forma señalar que esta Superioridad, se ha referido a la forma de aprobación de dicho Arreglo Complementario Salas – Becker, con anterioridad, en la Sentencia del Pleno de 2 de septiembre de 2002, en la cual manifestó lo siguiente:

"...la Corte debe recordarle a los denunciantes 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 denunciantes 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." (Sentencia del Pleno de 2 de septiembre de 2002. Ponente: Mgdo. Winston Spadafora)

Así las cosas, el Pleno descarta que en la aprobación del Arreglo Complementario, se haya incurrido en vulneraciones constitucionales de carácter formal, que tengan la entidad de viciar dicho Arreglo Complementario.

**c. Cargos de infracción constitucional relacionados con el contenido del Arreglo Complementario:**

Al respecto es necesario precisar que los reparos de fondo que le hacen los activadores procesales al Arreglo Complementario bajo examen, con relación a los artículos 21, 22, 24, 30, y 32 de la norma fundamental, no recaen sobre la totalidad del Arreglo Complementario, sino que se refieren a los siguientes aspectos:

a) Que el Arreglo Complementario permite privar de libertad a personas bajo a la jurisdicción de la República de Panamá, sin cumplir con el principio de legalidad, ya que la materia de privación de libertad está sujeta a reserva legal y dicho Arreglo no es una Ley en sentido formal, por lo que viola el artículo 21 de la Constitución.

b) Que sirve al juzgamiento de personas en términos que prohíbe el artículo 32 de la Constitución, ya que en Panamá, las personas tienen el derecho a que sus delitos sean examinados por una Autoridad establecida previamente a la comisión de los mismos, lo que infringe los artículos 22 y 32 de la Constitución y el 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

c) Que el Arreglo Complementario permite que Panamá renuncie a su jurisdicción sobre panameños y habitantes del territorio nacional, lo que viola los artículos 24 y 30 de la Constitución.

Sin embargo, a pesar de enunciar una serie de cargos de Inconstitucionalidad, los recurrentes no indican que artículos o frases del Arreglo Complementario son las que ocasionan las vulneraciones constitucionales que se denuncian. Y es que, no es todo el Arreglo Complementario el que trata sobre los aspectos que se denuncian y no puede el Pleno adentrarse al examen de la totalidad del Arreglo, para concretar cargos de fondo frente a cada uno de los artículos que se citan como infringidos.

Cosa distinta sería si el recurrente hubiese precisado las normas o frases que infringen la Constitución y esta Superioridad considerara que las disposiciones recurridas no infringen los artículos que se citan como infringidos, pero sí otra u otras disposiciones constitucionales. En esos casos, el Pleno se encuentra en el deber y en la libertad de confrontar la norma o frase impugnada con la totalidad del texto constitucional, en virtud del principio de unidad de la Constitución.

En esencia, los cargos señalados se enfocan en la violación de la presunción de inocencia y derecho a la defensa, la prohibición de extraditar a los panameños y extranjeros por delitos políticos, y la exclusión de la pena de muerte, expatriación y de confiscación.

Cabe señalar, que de un examen del Acuerdo Complementario, se aprecia

que las acciones dentro del territorio nacional, en cuanto a su espacio aéreo y marítimo, que es el cubierto por dicho Acuerdo, se señala claramente que quien ejerce la jurisdicción es el Estado Panameño, sujeto a su Constitución y leyes, y cualquier actuación que implique el ejercicio jurisdiccional por parte del otro Estado, debe ser autorizado, coordinado y solicitado por el Estado Panameño, actuaciones que deben sujetarse al orden constitucional y legal establecido.

Veamos el artículo XI, que es el que dispone sobre la jurisdicción:

#### “Artículo XI

##### Jurisdicción sobre las Embarcaciones o Aeronaves Detenidas

1. Como establece el Artículo 2(3) de la Convención de 1988, ninguna Parte emprenderá en el territorio de la otra Parte el ejercicio de jurisdicción y el cumplimiento de funciones que estén exclusivamente reservadas a las autoridades de la otra parte por su Derecho interno.

2. En todos los casos que surjan en las aguas de una de las Partes o que conciernan a embarcaciones registradas en una de las Partes o que enarboles su pabellón y se encuentren fuera del mar territorial de cualquier Estado, esa Parte ("la Primera Parte") tendrá el derecho a ejercer jurisdicción sobre la embarcación detenida, su cargamento y personas a bordo (incluidas la incautación, el embargo judicial o comiso, la detención y el enjuiciamiento) y, siempre y cuando su Constitución y legislación lo permitan, a declinar su derecho a ejercer jurisdicción y autorizar la aplicación de la ley de la otra Parte en contra de la embarcación, el cargamento y las personas a bordo. La Primera Parte tiene el derecho a ejercer jurisdicción sobre la aeronave que ha aterrizado en su territorio a bordo de la cual se hayan encontrado indicios de tráfico ilícito.

3. En los casos que surjan en la zona contigua de una de las Partes, cuando no se trate de Embarcaciones Sospechosas que estén en huida de las aguas de esa Parte ni de Embarcaciones Sospechosas que enarboles el pabellón o estén registradas en esa Parte, en los cuales ambas Partes tengan la autoridad de ejercer jurisdicción para enjuiciar, la Parte que efectúe el abordaje y registro tendrá el derecho primario a ejercer jurisdicción.

4. Si los indicios lo justifican, la otra Parte podrá solicitar que la primera Parte decline a su jurisdicción. La respuesta sobre la declinatoria de la jurisdicción conforme a este Arreglo Complementario deberá ser dada sin demora.

5. La renuncia de jurisdicción podrá concederse verbalmente. Sin embargo, tan pronto sea posible será confirmada en una nota escrita por la autoridad competente y será tramitada por la vía diplomática, sin perjuicio del ejercicio inmediato de la jurisdicción sobre la Embarcación Sospechosa por la otra Parte.

6. El silencio de la Primera parte a declinar la jurisdicción no se interpretará como autorización a que la otra parte la asuma.

7. En ningún caso se entenderá que dichas autorizaciones se

refieren a la realización de abordajes e inspecciones de embarcaciones de pabellón que no sea el de la primera Parte. En ese caso, la otra Parte procederá según las normas del Derecho Internacional.”

De la misma forma, la aplicación de este Acuerdo no puede desconocer su propósito, que es el de Cooperación Policial respecto al combate del tráfico ilícito de estupefacientes y otros delitos relacionados, que sean compatibles con los recursos disponibles para a la aplicación de la Ley, para lo cual, el artículo XVIII establece como obligación de los Estados Partes informarse sobre las leyes y políticas aplicables de cada Parte.

Efectivamente tal como lo señala el Procurador de la Administración, se debe partir señalando que el Arreglo Complementario, bajo los términos de su numeral 2 del artículo XI, contempla que *"...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 supuesto 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"*; **situación que implica que las Autoridades panameñas conservan su jurisdicción y son quienes tienen el poder de decisión sobre la declinatoria de jurisdicción, lo que deben ejercer con sujeción a la Constitución Política y las leyes panameñas.**

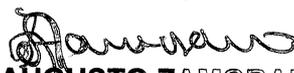
Así lo reconoció esta Superioridad, en la Sentencia del Pleno de 2 de septiembre de 2002, al señalar sobre el Arreglo Complementario Salas – Becker que con la suscripción de dicho Acuerdo, **"No constituye entonces la actuación del Ministro Salas un acto que tienda a menoscabar la soberanía e independencia del Estado Panameño, al Gobierno de los Estados Unidos."**

Dentro de este contexto, no se puede considerar que el texto del Arreglo infrinja ninguna de las disposiciones que los denunciantes estiman violadas.

En mérito de lo expuesto, **la Corte Suprema de Justicia - Pleno,**

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,  
**DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el Arreglo Complementario entre  
 el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de  
 América al Arreglo 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, publicado en la Gaceta Oficial N°24,492 de 15 de febrero  
 de 2002.

Notifíquese, Publíquese y Archívese.

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

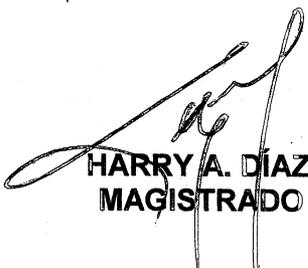
  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN**  
**MAGISTRADO**  
**CON SALVAMENTO DE VOTO**

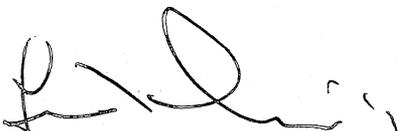
  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA**

  
**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
**MAGISTRADO**

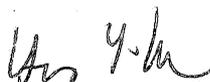
  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**SECUNDINO MENDIETA**  
**MAGISTRADO**

  
**HARRY A. DÍAZ**  
**MAGISTRADO**

  
**LUIS R. FÁBRAGA S.**  
**MAGISTRADO**

  
**JERONIMO MEJÍA E.**  
**MAGISTRADO**  
*Con Salvamento de Voto*

  
**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
 En Panamá a los 28 días del mes de diciembre  
 de 2011 a las 11:00 de la mañana  
 Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
 Firma del Notificado

Entrada N° 476-08

Magdo. Ponente: Abel Augusto Zamorano

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OYDÉN ORTEGA DURÁN.**

*Con mi acostumbrado respeto, manifiesto que no estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría dentro de la presente Acción de Inconstitucionalidad, mediante la cual se resolvió que: "NO ES INCONSTITUCIONAL el Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América al Arreglo 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, publicado en la Gaceta Oficial N° 24,492 de 15 de febrero de 2002."*

*Soy de la opinión, respetuosamente, que el "Arreglo Complementario 2002", objeto de la presente Acción de Inconstitucionalidad, establece limitaciones a los atributos soberanos y jurisdiccionales al Estado Panameño, tal como indicaré más adelante. En efecto, este "Arreglo Complementario 2002" debió ser celebrado por el Órgano Ejecutivo a través del Ministro de Relaciones Exteriores o por un Plenipotenciario, debiendo haber sido sometido a la aprobación por la Asamblea Nacional antes de su ratificación, tal como se indica en los artículos 159 numeral 3 y 184 numeral 9 de la Constitución Nacional.*

*La Convención de Viena sobre Tratados del 23 de mayo de 1969 adoptada por la República de Panamá, mediante Ley 17 de 31 de octubre de 1979, establece sin lugar a dudas cuándo se considera que una*

*persona representa a un Estado, debiendo distinguirse, "si presenta los adecuados plenos poderes" (Art. 7 (1)a.)*

*También específicamente la Convención de Viena, en su artículo 7 (2) a. reafirma el procedimiento constitucional panameño establecido en el numeral 9 del artículo 184 de la Carta Magna de la República de Panamá al determinar, en materia de Tratados y Convenios Internacionales, que "En virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes se considerará que representan a su Estado:*

*a) Los Jefes de Estado, Jefes de gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;"*

*La Convención de Viena, en su artículo 8 aclara que tal actuación del Ministro de Gobierno y Justicia "no surtirá efectos jurídicos".*

*La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 2, literal a) estatuye qué se entiende por "Tratado", expresando que el Tratado "es 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". (Tratado, Convenio, Acuerdo, Arreglo, Pacto, Canje de Notas, Protocolo, etc.).*

*No dudo en afirmar que el "Arreglo Complementario 2002" tiene la categoría de un Tratado internacional y por tanto, debió ser sometido a los rigores que establece la Constitución Nacional para su aprobación. Estimo, respetuosamente que el "Arreglo Complementario 2002" debió tener la consideración de un Tratado o Convenio Internacional y no un "Arreglo Administrativo", cuyo contenido y alcance no necesita de la*

*intervención de la Asamblea Nacional y ni siquiera de la participación de la Cancillería panameña. En síntesis, soy de la opinión que el "Arreglo Complementario 2002", debió someterse por mandato constitucional a la aprobación de la Asamblea Nacional. (El nombre antes de la Reforma Constitucional de 2004 era Asamblea Legislativa)*

*Los negociadores del "Arreglo Complementario 2002", invocaron como justificación para la celebración de dicho "Arreglo", el reducido personal y las limitaciones de equipos en el Servicio Marítimo Nacional (SMN) y las pocas aeronaves del Servicio Aéreo Nacional (SAN), lo que para algunos justificaba que se le cediera al Gobierno de los Estados Unidos el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de policía en el territorio, el espacio marítimo y el espacio aéreo de Panamá, los que son inherentes a la soberanía del país.*

*Esta posición partía del hecho que Panamá carecía de la capacidad para patrullar, vigilar y defender su territorio nacional, su espacio marítimo y su espacio aéreo y que en consecuencia, se justificaba la entrega de tales atributos jurisdiccionales y soberanos a los Estados Unidos de América, lo cual es a todas luces inaceptable y jurídicamente inadmisibles, por ser inconstitucional "inter alia" porque el "Arreglo Complementario 2002" no fue suscrito y aprobado de acuerdo con las disposiciones constitucionales.*

*Estimo que nada justifica que la República de Panamá ceda atributos jurisdiccionales o soberanos por el solo hecho de no tener, en un momento dado, las condiciones para hacer valer tales atributos. En el caso de nuestros espacios marítimos, debo indicar que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar entró en vigencia desde el 16 de*

noviembre de 1994. La República de Panamá suscribió esta Convención el 10 de diciembre de 1982 y la misma fue incorporada a la legislación nacional mediante la Ley 38 del 4 de junio de 1996. Hasta el año 2018 más de 165 Estados han depositado sus instrumentos jurídicos de ratificación en la Secretaría General de las Naciones Unidas, existiendo igual cantidad de Estados partes de esta Convención. Dicha Convención delimita los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, los que comprenden el Mar Territorial hasta 12 millas, la Zona contigua hasta 24 millas, la Zona Económica Exclusiva hasta 200 millas y la Plataforma Continental que puede en algunos casos extenderse hasta 350 millas. Por tanto, el Estado ribereño ejerce su soberanía sobre el mar territorial, el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo marino.

Los Recursos vivos de los mares que rodean los 2,988.3 kilómetros de costas de la República de Panamá, así como los minerales del subsuelo marino constituyen elementos vitales para la economía panameña y ante esta situación, el Estado panameño debe cuidar celosamente sus atributos jurisdiccionales y la plenitud soberana sobre su mar territorial y su espacio aéreo.

Por lo que respecta a nuestro espacio aéreo ha tenerse presente que el mismo debe estar sujeto al control del Estado subyacente. Es así, que la primera norma que consagró el principio de la soberanía absoluta sobre el espacio aéreo fue la ordenanza francesa de 1748. Posteriormente, luego de la guerra italo-turca de 1911, los Estados comenzaron a cerrar sus fronteras aéreas. A partir de esa fecha se consideró el peligro que para la seguridad de los Estados representa el avión como instrumento de guerra. En ese mismo año (1911), Inglaterra dictó su famosa Acta de Aeronavegación y condicionó el uso del espacio

aéreo al permiso previo de las autoridades locales. Igual regulación impuso posteriormente Rusia, Austria y otros Estados.

Soy de la opinión, que el "Arreglo Complementario de 2002", que fue demandado como inconstitucional, tenía que ser objeto de aprobación o improbación por parte del Órgano Legislativo, de conformidad con la Constitución Política de la República. Precisa mencionar en este aspecto las opiniones de diferentes constitucionalistas e internacionalistas panameños, quienes se han referido a la necesidad de la intervención del Órgano Legislativo para la aprobación de instrumentos de esta naturaleza.

Las opiniones jurídicas de Dr. José Dolores Moscote, Dr. Cesar A. Quintero, Dr. Jorge Illueca, Dr Carlos López Guevara, Dr. Carlos Bolivar Pedreschi y Licdo. Feliciano Olmedo Sanjur son incuestionables. De acuerdo con el Dr. José Dolores Moscote, "está muy bien que la dirección de las relaciones exteriores . . . correspondan al poder ejecutivo . . . ; pero sería insensato que se negara a la más genuina representación popular (la Asamblea Legislativa), el derecho de aprobar o improbar tratados o convenios internacionales que pudieran comprometer la independencia del territorio, o, cuando menos acarrearle obligaciones injustas en la economía". (MOSCOTE, José Dolores, "El Derecho Constitucional Panameño", Imprenta Nacional, 1960, pp. 314 —315). Para el Dr. César A. Quintero Correa "una característica universal de los regímenes demoliberales es la que los tratados públicos — los acuerdos, pactos, convenciones, convenios, arreglos, protocolos, etc., celebrados entre dos o más Estados — sean regularmente iniciados y negociados por el Ejecutivo. Tan pronto el texto del tratado ha sido elaborado y definitivamente redactado, lo firma el Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores o de los plenipotenciarios del caso. Una vez firmado,

el Ejecutivo envía el tratado a la Asamblea para que ésta lo apruebe o desapruebe." (QUINTERO CORREA, César, "Derecho Constitucional", Tomo 1, 1967, pp. 529).

El Dr. Carlos Alfredo López Guevara, Ex Canciller de la República asevera que "el texto de nuestra Carta Magna manda que todos los Tratados y Convenios que suscriban los representantes panameños, son *ad referendum*, es decir sujetos a la aprobación de la Asamblea" ("El Panamá América", agosto 26 de 1990, pp. 36 A). Por su parte, el Dr. Carlos Bolívar Pedreschi invoca los artículos de la Constitución Política y señala que "En Panamá la celebración de tratados es responsabilidad que la Constitución ha confiado conjuntamente a los órganos Ejecutivo y Legislativo." (PEDRESCHI, Carlos Bolivar, "El Control de la Constitucionalidad en Panamá", Ediciones Guadarrama, 1965, pp. 250 — 252). El Lic. Feliciano Olmedo Sanjur G., ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y ex -Miembro del Comité Jurídico Interamericano, dejó consagrado en su capacidad de Procurador de la Administración que "De acuerdo con la norma vigente, y lo que ha sido la práctica habitual, es atribución del Órgano Ejecutivo dirigir las relaciones exteriores del país y negociar y celebrar tratados y convenios públicos con otros Estados, a condición de que los mismos se someten a ulterior aprobación del Órgano Legislativo." (Nota No. 140 de 8 de octubre de 1985 dirigida al Presidente de la Asamblea Legislativa en que el Procurador de la Administración absuelve consulta sobre el procedimiento de celebración y aprobación de los tratados y convenios públicos).

Además, el Dr. Jorge E. Illueca, quien fuera Diputado, Ministro de Relaciones Exteriores, Presidente de la República, miembro de la Comisión de Derecho Internacional y Presidente de la Asamblea General

de las Naciones Unidas, publicó en el Panamá América el 18 de febrero de 2002, un artículo de "Opinión" titulado "El Convenio Salas-Becker", en el que expresó lo siguiente: "Se hace así más evidente que el Arreglo del 2002, por sus estipulaciones sobre jurisdicción, soberanía, uso de armas, utilización del territorio nacional, del espacio marítimo, del espacio aéreo y otras situaciones que incluye a terceros Estados, debe someterse, por mandato constitucional a la aprobación de la Asamblea Legislativa". Dada la erudición y las ejecutorias del Dr. Jorge E. Illueca en el campo del Derecho Internacional Público, no cabe duda que su opinión es de un gran valor jurídico y académico que ha de tenerse en consideración.

Contrario a lo expuesto en la decisión de la mayoría, soy de la consideración, que es inconstitucional el "Arreglo Complementario 2002" celebrado entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América al Arreglo sobre el apoyo y Asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos de América al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", de 5 de febrero de 2002, publicado en la Gaceta Oficial No. 24,492 de 15 de febrero de 2002, por ser violatorio del numeral 3 del Artículo 159 de la Constitución y del numeral 9 del Artículo 184 de dicha Carta Magna.

Por no compartir la posición asumida por la mayoría, **SALVO MI VOTO.**

Fecha ut supra,

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN  
Magistrado

  
LICDA. YANIXA Y. YUEN  
Secretaria General

224

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARREGLO COMPLEMENTARIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA AL ARREGLO 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, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL N° 24,492 DE 15 DE FEBRERO DE 2002.

SALVAMENTO DE VOTO DEL  
MGDO. JERÓNIMO MEJÍA

Respetuosamente, debo expresar mis consideraciones sobre la decisión que declara que no es inconstitucional el "Arreglo Complementario entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de Los Estados Unidos de América al Arreglo 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, publicado en la Gaceta Oficial N° 24,492 de 15 de febrero de 2002" (en adelante Arreglo Complementario).

En este sentido, concuerdo con la Resolución que antecede cuando se indica que en la aprobación del Arreglo Complementario, no se incurrió en vulneraciones de carácter formal que tengan la entidad de viciarlo, por lo que se deben descartar los cargos de infracción de los artículos 179, numeral 9 y 153, numeral 3 de la Norma Fundamental.

No obstante, en lo atinente a los cargos de inconstitucionalidad relativos al contenido mismo del Arreglo Complementario mi posición es distinta. Esto es así ya que la lectura de la demanda da cuenta que los recurrentes sólo exponen cargos de forma, pero no indican qué artículos o frases del Arreglo complementario ocasionan las vulneraciones constitucionales que se denuncian.

Así las cosas, como no es todo el Arreglo Complementario el que trata sobre los aspectos demandados, me parece que el Pleno no ha debido resolver sobre la constitucionalidad o no de la totalidad de su contenido.

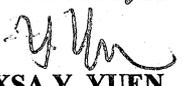
Cosa distinta sería si el recurrente hubiese precisado las normas que infringen la Constitución y esta Superioridad considerara que las disposiciones recurridas no infringen los artículos que se citan como infringidos, pero sí vulneran otra u otras disposiciones constitucionales. En esos casos, el Pleno se encuentra en el deber y en la libertad de confrontar la norma o frase impugnada con la totalidad del texto constitucional, en virtud del principio de unidad de la Constitución. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando el recurrente no precisa cuáles normas o porciones del texto del instrumento impugnado son las que vulneran la Constitución.

Así las cosas, estimo que el Pleno debió limitarse a declarar que el Arreglo Complementario no viola los artículos 179, numeral 9 y 153, numeral 3 de la Norma Fundamental y declarar No Viable la demanda en lo que respecta a los cargos de fondo.

Por los motivos expuestos, respetuosamente, salvo mi voto.

Fecha *ut supra*,

  
MGDO. JERÓNIMO MEJÍA E.

  
YANIXSA Y. YUEN

SECRETARIA GENERAL