
Contribuciones de la jurisprudencia panameña a la práctica sobre denuncia de tratados internacionales: comentarios a la sentencia del 2 de febrero de 2012

Gianfranco Smith^ψ

*Autor para Correspondencia. E-mail: gianfranco.alberto.smith@gmail.com

Recibido: 28 de diciembre de 2020

Aceptado: 12 de enero de 2020

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es un órgano político del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), establecido mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (1987)¹, del cual Panamá forma parte desde su ratificación tras la aprobación de la Ley 2 de 16 de mayo de 1994².

Quince años después de que el tratado constitutivo del PARLACEN entró en vigencia para Panamá, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009³, “que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano”, con el objetivo de terminar la membresía panameña ante el PARLACEN.

Este desacierto jurídico fue demandado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el Dr. Julio Berríos Herrera. En el libelo de la demanda, se argumentó que la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 era inconstitucional por violar los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDI)⁴. En su sentencia de 2 de febrero de 2012⁵, la Corte Suprema de Justicia confirmó que en efecto la ley 78 de 11 de diciembre de 2009 era contraria al artículo 4 de la

^ψ Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Santa María La Antigua, *Magna Cum Laude*); Especialista en Docencia Superior (Universidad Santa María La Antigua, *Summa Cum Laude*), Maestría en Estudios Diplomáticos (Oxford University, *en curso*). Profesor Adjunto de Derecho Internacional en la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Caribe; Profesor Adjunto de Filosofía del Derecho, Derechos Humanos y Derecho Internacional Público en la Universidad Santa María La Antigua. Relator de Panamá para el módulo “*International Law in Domestic Courts*” de Oxford University Press. Cursos y seminarios especializados en Derecho Internacional en la Academia de la Haya de Derechos Internacionales y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

¹ TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS, Guatemala (2 de octubre de 1987).

² Panamá: Ley No. 2 (16/05/1994), Por la cual se aprueba el tratado del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, firmado en Guatemala, el 2 de octubre de 1997 y sus protocolos.

³ Panamá: Ley No. 78 (11/12/2009), Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento Centroamericano.

⁴ CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, Viena (23 de mayo de 1969).

⁵ 2012. Panamá: Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 2 de febrero de 2012. Magistrado Ponente Harry Díaz. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Entrada 1121-09.

Constitución⁶, ya que se incumplieron las normas internacionales relativas a la terminación y denuncia de los tratados internacionales.

Este artículo analiza el razonamiento de la Corte Suprema de Justicia en dicha sentencia, específicamente en lo concerniente al cumplimiento de obligaciones internacionales, procedimientos para denunciar un tratado internacional, así como el rol que desempeña el Órgano Legislativo en el control sobre los tratados internacionales.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia analiza en primer lugar el artículo 4 de la Constitución, el cual declara textualmente que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional. Esta disposición fue interpretada como una norma que reafirma el principio *pacta sunt servanda*, codificado en el artículo 26 de la CVDI, según el cual los tratados en vigor son obligatorios para las partes y deben ser cumplidos de buena fe. Según la Corte Suprema de Justicia, el contenido de esta disposición implica que el cumplimiento del derecho internacional está supeditado a lo dispuesto por el propio derecho internacional.

Esta interpretación no sólo es compatible con las opiniones de académicos como Julio E. Linares⁷, también lo es con el precedente del caso relativo a Ciertos Intereses Alemanes en Alta Silesia Polaca (Alemania vs. Polonia) (1926), en el cual la Corte Permanente de Justicia Internacional⁸ determinó que, desde el punto de vista del Derecho Internacional, las leyes internas son simples hechos que expresan la voluntad y la actividad de los Estados. En ese sentido, los efectos de la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 eran meramente declarativos, ya que la obligación de cumplir y el procedimiento para cesar las obligaciones en un tratado internacional, están determinadas por el ordenamiento jurídico internacional.

Según la Corte Suprema de Justicia, el artículo 4 de la Constitución fue infringido por la Asamblea Nacional al aprobar la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009, toda vez que la misma no era compatible con el Tratado Constitutivo del PARLACEN, el principio *pacta sunt servanda* (artículo 26 CVDI), y la obligación de abstenerse de invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado internacional (Artículo 27 CVDI). La aprobación de una ley interna con el objetivo de sustraernos de las obligaciones internacionales contraídas en el Tratado Constitutivo del Parlacen, es incompatible con la obligación de cumplir de buena fe con los tratados internacionales, pero sobre todo con la obligación de no invocar disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado internacional. Ello es así, porque el procedimiento para desvincularnos de un tratado internacional está regulado por el Derecho Internacional, no por el derecho interno.

Para retirarse del PARLACEN, en principio Panamá debía seguir con lo dispuesto en el artículo 54 de la CVDI, el cual establece que la denuncia de un tratado debe realizarse en atención a los términos del mismo, u obteniendo el consentimiento del resto de los Estados partes. Ni el Tratado Constitutivo del PARLACEN contiene una cláusula de denuncia, ni las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores lograron obtener dicho consentimiento por medio de la vía diplomática. En ese caso, lo

⁶ Panamá: Constitución Política de la República de Panamá (11/10/1972).

⁷ LINARES, Julio (1987): "Comentarios al Artículo 4 de la Constitución", en FÁBREGA, Jorge (edit.) *Estudios de Derecho Constitucional Panameño* (Panamá, Editorial Jurídica Panameña), pp. 261-262.

⁸ 1926. Corte Permanente de Justicia Internacional: CASO RELATIVO A CIERTOS INTERESES ALEMANES EN ALTA SILESIA POLACA, Corte Permanente de Justicia Internacional. Decisión de 25 de mayo, 1926. Serie A -No. 7, 19.

correspondiente era aplicar supletoriamente el artículo 56 de la CVDT, donde se establecen las excepciones para denunciar los tratados que carecen de cláusulas de denuncia.

El artículo 56 de la CVDT establece que un tratado carente de una cláusula de denuncia no puede ser denunciado, salvo que conste que era la intención de las partes admitir dicha posibilidad, o que la misma pueda inferirse de la naturaleza del propio tratado. Según Anthony Aust, demostrar la existencia de alguna de estas excepciones es una tarea que corresponde al Estado denunciante⁹. Adicionalmente, la intención de admitir denuncias al tratado, de acuerdo al Juez de la Corte Europea de Derechos Humanos, Mark E. Villiger, se debe extraer de los criterios de interpretación de los tratados, codificados en el artículo 31 y 32 de la CVDT¹⁰. Estos artículos permiten considerar la práctica subsecuente, los trabajos preparatorios (*travaux préparatoires*), y los acuerdos formales o informales, relacionados o subsecuentes a la conclusión del tratado¹¹. Por otro lado, para determinar si la naturaleza del tratado permite que el mismo sea denunciado, es necesario recurrir al objeto y al propósito del mismo.¹²

Lo anterior era un ejercicio que debía realizar Panamá, en lugar intentar sustraerse de su membresía del PARLACEN mediante una disposición doméstica. Ahora bien, es importante señalar que la Opinión Consultiva sobre “la denuncia por un Estado parte del Tratado Constitutivo del PARLACEN y otras instancias Políticas”¹³ de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), dictaminó que dada “la naturaleza comunitaria del tratado” no era posible deducir la posibilidad de denunciar el tratado de forma unilateral. Si bien Panamá no reconoce la jurisdicción de la CCJ, dicha opinión consultiva es una fuente relevante para determinar si en efecto existe la posibilidad de retirarse del Tratado Constitutivo del PARLACEN con base en las excepciones del artículo 56 de la CVDT. Sin embargo, esta duda quedó despejada por la Corte Suprema de Justicia, al concluir en su sentencia de 2 de febrero de 2012 que no es posible inferir la facultad de denuncia del texto del tratado constitutivo del Parlacen, ya que “los Estados contratantes no lo han manifestado así en ninguna declaración de voluntad conjunta o proposición de reforma a los textos constitutivos” (Párrafo 60). Esta confirmación de parte de la Corte Suprema de Justicia reduce las posibilidades de invocar las excepciones del artículo 56 de la CVDT para retirar a Panamá del PARLACEN, por lo que puede argumentarse que la única alternativa disponible para tal fin es la del artículo 54 de la CVDT, reintentando obtener el consentimiento del resto de los Estados parte del PARLACEN.

Por otro lado, es interesante notar que, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos que asignan un rol más participativo al Órgano Legislativo en el control de los tratados internacionales, la Corte Suprema de Justicia determinó que la facultad de este Órgano en ese aspecto está limitada a la aprobación o desaprobación de los tratados antes de su ratificación por el Órgano Ejecutivo, de modo que la facultad de denunciar un tratado internacional corresponde exclusivamente al Órgano Ejecutivo, con arreglo al artículo 184 de la Constitución. Otras jurisdicciones, como Sudáfrica y el Reino Unido, asignan un rol más activo al Órgano Legislativo en cuanto al control de los tratados internacionales, en el sentido de que es permitido a los Parlamentos exigir (o incluso aprobar) la

⁹ AUST, Anthony (2013): *Modern Treaty Law and Practice* (Nueva York, Cambridge University Press), p. 256.

¹⁰ VILLIGER, Mark Eugen (2008): *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden, Brill | Nijhoff), p. 701.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ 2009. Corte Centroamericana de Justicia. LA DENUNCIA POR UN ESTADO PARTE DEL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLACEN Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS. Corte Centroamericana de Justicia. Opinión Consultiva de 23 de septiembre de 2009. 6-14-08-2009. Párr.11-13.

denuncia de un tratado al Órgano Ejecutivo.

El razonamiento de la Corte Suprema de Justicia en el caso de la denuncia del Tratado Constitutivo del PARLACEN nos permite concluir, en primer lugar, que la facultad para denunciar un tratado internacional corresponde exclusivamente al Órgano Ejecutivo, pues como fue indicado, el rol del Órgano Legislativo en lo concerniente a los tratados internacionales está limitado a su aprobación o desaprobación como paso previo a su ratificación. En segundo lugar, la Corte Suprema de Justicia concluyó acertadamente que la forma jurídicamente correcta para desvincularse de un tratado internacional es la establecida por el derecho internacional, pues hacerlo de otra forma, como ocurrió con la expedición de la ley 78 de 11 de diciembre de 2009, sería contrario al artículo 4 de la Constitución y al derecho internacional.

Sin perjuicio del hecho de que la ruta que debía seguir Panamá estaba claramente definida en la CVDT, la solución es mucho más compleja. Ya que el Tratado Constitutivo del PARLACEN no contiene una cláusula de denuncia, y que Panamá no obtuvo el consentimiento de los otros Estados partes del PARLACEN, la solución más viable era fundamentar la denuncia en el artículo 56 de la CVDT. Sin embargo, a raíz del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la falta de evidencia de que el texto del Tratado Constitutivo del PARLACEN permite inferir que era la intención de las partes admitir denuncias al tratado, es posible concluir que la solución disponible para Panamá es renegociar su salida a través del consentimiento del resto de los Estados Partes, lo cual le permitiría a nuestro país hacerlo en apego al artículo 54 de la CVDT.