

21 de enero de 1988

Licenciado  
José María Cabrera Jovane  
Viceministro de Relaciones Exteriores  
E. S. D.

Señor Viceministro:-

Gustosamente doy contestación a su agitada Nota N.º. DGOICT/OT.006, fechada el once del corriente, mediante la cual nos plantea consulta relacionada con la aprobación, por parte de Panamá, del Convenio Constitutivo del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior (PLACIEX), firmado en Caracas, Venezuela, el 29 de mayo de 1987.

El punto de interés es si el citado Convenio debe o no ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

Explica usted que en el Ministerio de Relaciones Exteriores existen criterios jurídicos encontrados al respecto, toda vez que Asesoría Jurídica considera que este convenio debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, "porque el mismo fue firmado ad-referendum", en tanto que la División de Tratados de la Cancillería opina que ello no es necesario, "de acuerdo con el artículo 12, numeral 2, acápite b), de la Ley N.º. 17 de 179, mediante la cual se aprobó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", y por cuanto "este Programa está creado dentro del marco del SELA, cuyo Convenio Constitutivo es ley de la República".

A nuestro juicio, para responder adecuadamente a esta interrogante, se hace necesario determinar:

1.- Si el PLACIEX constituye uno de los Comités de Acción, a que se refiere el Convenio Constitutivo del SELA;

2.- Si el Convenio Constitutivo del PLACIEX constituye un "acuerdo en forma simplificada"; y

3.- Si nuestra legislación permite la celebración de "acuerdos en forma simplificada".

En cuanto al primer punto, observamos que en efecto, el PLACIEX se crea dentro del marco del Sistema Económico Latinoamericano (artículos 20 a 26), como uno de sus Comités de Acción. Ello lo corroboran los artículos 1, 3, 15 (literal j), 21, 30, 33 y 37 del Convenio bajo estudio.

En cuanto al segundo punto, no se evidencia en el texto del Convenio constitutivo del SELA la intención de los Estados signatarios de constituir los Comités de Acción en referencia, mediante la celebración de "acuerdos en forma simplificada"; entendiéndose por éstos "aquellos que obligan internacionalmente a los Estados negociadores mediante la firma o el cotejo de los instrumentos que lo Constituyen". (V. LINARES, Julio S., Derecho Internacional Público, Tomo II, Editorial Universitaria Panamá, págs. 225 y 256).

En cambio, en el Convenio Constitutivo del PLACIEX, a pesar de que se estipula en el art. 27 que: "El Presente convenio entrará en vigor una vez que reúna la aceptación definitiva de tres Estados signatarios; lo cual supone la ratificación, aceptación, o aprobación posterior a la firma, de los Estados signatarios; en el artículo 28 del mismo se señala que: "En cuanto el presente convenio haya entrado en vigor comenzará a regir respecto de cada nuevo Estado signatario a partir del momento en que lo suscriba. No obstante, cualquier Estado podrá suscribirlo ad referendum. Respecto de cada Estado que haya suscrito ad referendum el Convenio comenzará a regir a partir del momento en que el depositario reciba de dicho Estado la correspondiente comunicación oficial de aceptación".

Es decir, de acuerdo con los artículos 27 y 28 reproducidos, para que dicho Convenio entre en vigor, es necesario que el depositario reciba la aceptación definitiva de por lo menos tres de los Estados signatarios (entre los cuales se incluye la de los Estados que lo suscribieron ad referendum). Cumplida esta condición, dicho convenio se convertirá en un acuerdo en forma simplificada, pero solamente para los nuevos Estados signatarios.

Ahora bien, la clasificación del convenio meritado como acuerdo simplificado, no tiene ninguna relevancia para Panamá, puesto que su representante lo suscribió ad referendum, y además porque nuestra legislación - a diferencia de otros países latinoamericanos como, Venezuela y Chile - no contempla la celebración de tales acuerdos.

En efecto, en nuestro país la facultad de negociar y celebrar tratados y convenios internacionales ha correspondido siempre al Órgano Ejecutivo, pero con la obligación de someterlos a la consideración del Órgano Legislativo para su aprobación o improbación. Así se estableció en el artículo 71, num. 1, de la Constitución de 1904, en el artículo 109, numeral 10, de la Constitución de 1941, el artículo 144, num. 8, de la Constitución de 1946, en el artículo 163, num. 4, de la Constitución de 1972 (en su versión original) y en el artículo 179, num. 9, de la Carta Política vigente. Según las reformas introducidas por el Acto Constitucional de 1983, si el tratado o convenio internacional es aprobado por el Órgano Legislativo, se devuelve al Ejecutivo para su ratificación.

El Dr. César Quiñero, respecto de la aprobación legislativa de los tratados, puntualiza lo siguiente:

"El acto por el cual la Asamblea aprueba o desaprueba un tratado ha de ser simple y total, esto es, lo aprueba o desaprueba en su totalidad. A diferencia del proyecto de presupuesto o del de obras públicas, la Asamblea no puede introducir modificaciones en el texto de un tratado en vías de ratificación. Ni puede siquiera devolverlo con observaciones. Tal devolución, con observaciones o sin ellas, entraña un rechazo del tratado.

Si la Asamblea aprueba el tratado a través del procedimiento legislativo de los tres debates, lo pasa al Ejecutivo como cualquier proyecto de ley. Entonces el Ejecutivo, al sancionarlo, o sea, al firmarlo, lo ratifica y ordena su promulgación. Una vez promulgado y conjetado con la otra parte, pasa a ser ley de la República. De ahí que todo tratado público, una vez perfeccionado, pasa a ser una ley formal con numeración del año respectivo.

Como hemos indicado, es el Ejecutivo quien ratifica los tratados, no la Asamblea como comúnmente se dice. Pero sin la aprobación de la Asamblea, el tratado no puede ser ratificado ni conjetado ni tener efecto alguno."

Por su parte, el Dr. Julio Linares, refiriéndose a la ratificación, nos hace la siguiente aclaración:

"La ratificación, para concluir, no debe ser confundida con la aprobación previa del parlamento o de otro órgano del Estado, que el derecho interno de muchos países exige para que todos los tratados o algunos de ellos puedan ser ratificados. Ya hemos visto, v.g., que de acuerdo con el art. 141, ord. lo., de la Constitución de la República de Panamá es función legislativa de la Asamblea Nacional de Representantes de Corredimientos la de aprobar o improbar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo. Y no debe ser confundido, porque como bien ha dicho la Comisión de Derecho Internacionales de las Naciones Unidas: La ratificación o aprobación parlamentaria de un tratado conforme al derecho interno está relacionada con la ratificación en el plano internacional, toda vez que sin ella se carecería de la autorización constitucional necesaria para ejecutar el acto internacional de ratificación. Sin embargo, la ratificación internacional y la ratificación constitucional son actos de procedimientos enteramente distintos que se llevan a cabo en dos esferas diferentes. La constitucional, agregamos nosotros, se lleva a cabo en la esfera interna o doméstica, mientras que la internacional en la externa o interestatal. La constitucional, además, procede del parlamento u órgano del Estado al cual el derecho interno hubiese atribuido tal potestad, mientras que la internacional es por lo general un acto del jefe de Estado."

La ratificación - conforme con el artículo 2do de la Convención de Viena, aprobada mediante Ley N.º 17 de 1979 - tiene el mismo significado que la aceptación, aprobación o adhesión, y es definida en dicho artículo como "el acto internacional así designado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado".

En consecuencia, pienso que el Convenio en referencia debe ser sometido a la consideración de la Asamblea Legislativa, a fin de que se posibilite la confirmación, a que se refiere el artículo 12, literal b) del numeral 2º de la Ley N.º 17 de 1979.

Cabe mencionar que, además, ésta ha sido la práctica inveterada que se le ha imprimido a convenios similares, entre los cuales vale la pena mencionar el Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre la República de Panamá y la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley Nº. 13 de 1985.

Esperando haber absuelto debidamente su interesante consulta, se suscribe, con mi más alta consideración y aprecio.

**Olmedo Sanjurjo**  
**PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION**

/sch