

, 24 de abril de 1989.

Teniente Coronel
 Osulfo Castrejón G.
 Jefe Encargado del Comité Conjunto
 Fuerzas de Defensa.
 E. S. D.

Señor Teniente Coronel:

Doy respuesta a su atenta Nota NGJCC-323-89 fechada el pasado 14, en la que tuvo a bien formularme consulta relacionada con la interpretación del artículo VI del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá, que regula los aspectos relativos al ejercicio de la jurisdicción criminal.

El tema que ha suscitado interés es el atinente a si los accidentes de tránsito en que incurran los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, del componente civil y dependientes en el desempeño de un deber oficial deben o no ceñirse al procedimiento instituido para que la República de Panamá conceda jurisdicción preferente a los Estados Unidos?

Ha examinado la documentación que acompañó a la comunicación que contesto, que contiene la opinión de los señores Jueces y Asesores Legales del Tránsito del Area de Panamá, Colón y San Miguelito y del señor Juez del Tribunal Tutelar de Menores, quienes consideran que tales hechos ilícitos por configurar meras faltas administrativas y no delitos, no deben dar origen a que se conceda jurisdicción preferente a los Estados Unidos.

Al confrontar la opinión anterior con las estipulaciones de los Tratados Torrijos-Carter he llegado a igual conclusión, por las razones que a continuación me permite exponer:

1o La Convención de Viena "Sobre el Derecho de los Tratados", aprobada por Ley 17 de 1979, en su artículo 31 establece la "Regla General" en materia de interpretación de los tratados así:

"Artículo 31: Regla General de Interpretación.

1.- Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2.- Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3.- Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4.- Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

- o - o -

Por tanto, es preciso tomar en consideración estas pautas generales en la interpretación de los Tratados Torrijos-Carter.

20 En conformidad a lo estipulado en el artículo IX del Tratado del Canal de Panamá, "las leyes de la República de Panamá se aplicarán en las áreas puestas a disposición de los Estados Unidos de América para su uso de acuerdo con este tratado". Esta estipulación sienta el principio general de que las leyes se aplican en las áreas sobre las cuales opera la concesión otorgada a los Estados Unidos de América, por

1.- Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2.- Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3.- Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4.- Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

- o - o -

Por tanto, es preciso tomar en consideración estas pautas generales en la interpretación de los Tratados Torrijos-Carter.

20 En conformidad a lo estipulado en el artículo IX del Tratado del Canal de Panamá, "las leyes de la República de Panamá se aplicarán en las áreas puestas a disposición de los Estados Unidos de América para su uso de acuerdo con este tratado". Esta estipulación sienta el principio general de que las leyes se aplican en las áreas sobre las cuales opera la concesión otorgada a los Estados Unidos de América, por

lo que las excepciones a esa regla se dan únicamente cuando una estipulación así lo instituye.

3.- Con arreglo al artículo IV, num. 2, del referido Tratado se estipuló que el derecho de los Estados Unidos "a estacionar, adiestrar y transportar fuerzas militares en la República de Panamá, están descritos en el Acuerdo para la Ejecución de este artículo, firmado en esta fecha. El uso de las áreas e instalaciones y el estado jurídico de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América en la República de Panamá, se regirán por el referido acuerdo".

Lo anterior indica que la situación jurídica de los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, según se define en estos pactos internacionales, es el que le asigna el referido acuerdo. Por tanto, es preciso remitirse a él.

4.- El artículo VI, numeral 1, del referido Acuerdo dispone que las autoridades de la República de Panamá "tendrán jurisdicción sobre los miembros de las Fuerzas o del componente civil y dependientes, con respecto a ofensas surgidas de acciones u omisiones cometidas en la República de Panamá que sean punibles bajo las leyes de la República de Panamá", lo que viene a confirmar el principio general antes señalado.

A su vez, la parte final del numeral 1 ya citado, utilizan do una terminología diferente, dispone:

*Artículo VI:.....

1.-
... Sin embargo, la República de Panamá permite que las autoridades de los Estados Unidos ejerzan jurisdicción criminal dentro de los sitios de defensa y, en consecuencia, tengan derecho preferente a ejercer tal jurisdicción sobre actos que resulten criminales según las leyes de los Estados Unidos y sean cometidos dentro de tales sitios por miembros de las Fuerzas o del componente civil o dependientes.2

Si se examina el texto de la estipulación reproducida, queda en evidencia que -a diferencia de la primera parte del mismo numeral, que se refiere a la jurisdicción respecto de "ofensas surgidas"- establece que nuestro país permite que las autoridades de los Estados Unidos "ejercen jurisdicción criminal dentro de los sitios de defensa... sobre actos que resulten criminales según las leyes de los Estados Unidos". Por tanto, la facultad concedida a las autoridades de los Estados Unidos queda reducida a ejercer jurisdicción criminal sobre "delitos", pero no sobre faltas o contravenciones administrativas.

5a En igual sentido, el numeral 2 de dicho artículo VI estipula que las autoridades de los Estados Unidos tengan derecho preferente para ejercer "jurisdicción criminal sobre miembros de las Fuerzas o del componente civil y dependientes, por delitos cometidos fuera de los sitios de defensa", en los supuestos siguientes: contra la propiedad o seguridad de los Estados Unidos, contra la persona o propiedad de un miembro de las Fuerzas o del componente civil o un dependiente; y cuando sean consecuencia de un acto u omisión en el desempeño de un deber oficial.

Lo anterior indica, en mi opinión, que la jurisdicción preferente que pueden ejercer, las autoridades norteamericanas es la "criminal", como el propio título del artículo VI consigna, esto es, aquella que conoce y decide la responsabilidad de personas acusadas de incurrir en delitos, de acuerdo a la definición que de éstos suministra el literal a) del mismo artículo o conforme a la tipificación que hace la legislación panameña. Ello es así, porque la jurisdicción concedida dentro de los sitios de defensa es sobre hechos que resulten criminales "conforme a las leyes de los Estados Unidos", disposición que se suprimió en el texto del numeral 2 del artículo VI comentado.

Las infracciones de tránsito no configuran delito conforme a tales disposiciones, constituyen en cambio faltas o contravenciones administrativas, circunstancia por la cual no originan procesos penales sino procesos de policía correccional, que son decididos, con arreglo al procedimiento establecido por el Código Administrativo en el Título V del Libro Tercero, por autoridades administrativas y no por jueces penales.

6.- El artículo II del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá dispone que los miembros de las Fuerzas armadas norteamericanas, del componente civil, dependientes y contratistas de tales Fuerzas "respetarán las leyes de la República de Panamá y se abstendrán de cualquier actividad incompatible con el espíritu de este Acuerdo". Este reafirma el principio general instituido por dichos Tratados respecto de que la Legislación panameña es la que se aplica en el área del Canal y, como es natural, en el resto de su territorio, incluso sobre dichas personas, salvo las excepciones que tales pactos establecen.

7.- El artículo XV, literales a) y b) del numeral 4, del referido Acuerdo estipula que los vehículos, remolques y demás medios de locomoción de los miembros de las Fuerzas, del componente civil y dependientes "transitarán libremente dentro de la República de Panamá cumpliendo con los reglamentos de tránsito", lo que indica con toda claridad que son nuestras

leyes de tránsito las que se aplican a tales personas, las cuales señalan precisamente las autoridades administrativas que conocen de las infracciones e instituyen las faltas respectivas y las sanciones aplicables.

3.- El numeral 3 del artículo XXI del Acuerdo en referencia estipula que los miembros de las Fuerzas norteamericanas estarán obligados a observar buena conducta con arreglo a las leyes panameñas y también con arreglo a las leyes y reglamentos militares norteamericanos, a la vez que dispone que las autoridades de la República de Panamá "velarán porque las leyes y reglamentos panameños se cumplan en todo momento".

Todo lo anterior indica, en consecuencia, que la jurisdicción preferente que pueden solicitar las autoridades norteamericanas con arreglo al artículo VI del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá es sobre hechos delictivos y no sobre faltas o contravenciones de tránsito.

Debo señalar, no obstante, que como el tema sometido a consulta versa sobre interpretación de pactos celebrados con los Estados Unidos de América, por lo cual afectan las relaciones exteriores de nuestro país, materia que es competencia del Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, con arreglo a los artículos 171 y 179, numeral 9, de la Constitución, deberá obtenerse un pronunciamiento del referido Ministerio sobre el particular.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, me suscribo, atentamente,

OLMEDO SANJUR G.
Procurador de la Administración.

/mdex.