

## Los Acuerdos Simplificados en Panamá

### The executive agreements in Panama

**Carlos Ivan Guerra Barahona**

Asistente ejecutivo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

República de Panamá

[carlos.guerra@organojudicial.gob.pa](mailto:carlos.guerra@organojudicial.gob.pa)

<https://orcid.org/0009-0000-7029-724X>

*Recibido: febrero 2025*

*Aprobado: marzo 2025*



#### Resumen

Los acuerdos en forma simplificada son un mecanismo que agiliza las relaciones diplomáticas al permitir la celebración expedita de acuerdos internacionales. En Panamá, han sido utilizados en distintos contextos de política exterior; sin embargo, su naturaleza jurídica y su relación con el derecho constitucional han generado debates sobre su validez y control.

A pesar de su uso recurrente, estos acuerdos carecen de una regulación específica en el ordenamiento jurídico panameño, lo que ha llevado a la Corte Suprema de Justicia a delimitar su alcance a través de sus fallos. Este artículo analiza el papel de estos acuerdos en la política exterior panameña, los distintos enfoques adoptados por la corte y los efectos de la ausencia de regulación en su aplicación.

A través del análisis de decisiones judiciales clave, se exploran las implicaciones del vacío normativo y su impacto en la institucionalidad del Estado.

#### Abstract

Executive agreements constitute a mechanism designed to expedite diplomatic relations by facilitating the swift conclusion of international agreements. In Panama, they have been employed across various foreign policy contexts; however, their legal nature and compatibility with constitutional law have sparked debates concerning their validity and oversight.

Despite their frequent use, these agreements lack specific regulation within the Panamanian legal framework, compelling the Supreme Court of Justice to define their scope through its rulings. This article examines the role of executive agreements in Panama's foreign policy, the different approaches taken by the Supreme Court, and the consequences of the regulatory void on their application.

Through the analysis of key judicial decisions, it explores the implications of this regulatory gap and its impact on the country's institutional framework.

### Palabras Clave

Derecho Internacional, Tratados Internacionales, Derecho Constitucional, Jurisprudencia, Derecho Interno

### Keywords

International Law, International Treaties, Constitutional Law, Jurisprudence, Domestic Law

### Introducción

La conceptualización de los acuerdos en forma simplificada carece de uniformidad, ya que la doctrina presenta diversas interpretaciones al respecto. Un punto de partida común en su definición es su contraste con los tratados solemnes. (Torres, 2014)

Entonces, ¿Qué es un tratado solemne? Los tratados solemnes o en debida forma se caracterizan por tener un procedimiento de celebración complejo, requiriendo, normalmente, a partir de su firma, de un trámite interno de autorización o aprobación, previo a la manifestación estatal de obligarse en el ámbito internacional. El mismo, generalmente, se compone de las siguientes fases:

- a. Negociación.
- b. Adopción del texto.
- c. Firma.
- d. Aprobación o autorización dentro del ordenamiento interno.
- e. Ratificación.

Por su parte, Los acuerdos en forma simplificada son pactos internacionales que se distinguen por la brevedad de su trámite y la exclusión del proceso de aprobación interna (generalmente aprobación parlamentaria). A diferencia de los tratados solemnes, estos acuerdos se perfeccionan con la sola firma, el canje de instrumentos, o cualquier otro método que los Estados acuerden, con la finalidad de

abreviar el procedimiento de manifestación del consentimiento estatal. (Guerra, 2024)

Algunas de sus características señaladas por el citado autor son las siguientes:

- a. El derecho internacional reconoce su existencia y obligatoriedad.
- b. Poseen idéntico carácter jurídico que los tratados solemnes, por lo que materialmente son verdaderos tratados, a pesar de su denominación distinta, ya que se les aplica el mismo régimen jurídico.
- c. Su característica fundamental es la simplificación de su proceso de perfeccionamiento, que generalmente se traduce en la exclusión de aprobación legislativa.
- d. Pueden versar sobre cualquier tema, con la limitante que impone el derecho interno de cada Estado mediante los sistemas de listado.
- e. Pueden celebrarse por personas distintas a las que ostentan la facultad de negociar tratados o “*treaty making power*”.
- f. Estos acuerdos se perfeccionan con la sola firma o el canje de instrumentos, u cualquier otro método que simplifique el procedimiento de manifestación de consentimiento del Estado.
- g. El derecho constitucional interno de los Estados acaba imponiendo variaciones sustanciales en el uso de este instrumento jurídico. Los Estados utilizarán esta

figura de acuerdo con lo que contemple su constitución, o actuarán al margen de esta. (Guerra, 2024, pp. 98-99)

Al respecto me gustaría hacer un especial énfasis en este último aspecto. La relación de los acuerdos simplificados con el derecho interno es de suma importancia, pues el criterio que define el procedimiento a utilizar en un acuerdo internacional dependerá de las formas que disponga el derecho interno de los estados parte para brindar consentimiento.

La manifestación del consentimiento de los estados negociadores en los tratados es un factor vital en su perfeccionamiento, ya que este es el único mecanismo que vuelve vinculantes las disposiciones del tratado para los estados (Shaw, 2021). Los tratados, en este sentido, podrían equipararse con los contratos, donde si no se configura el consentimiento, su contenido no será vinculante para aquellos estados que no lo hayan otorgado, es decir, no le obliga.

Existen múltiples formas mediante las cuales los Estados pueden expresar su consentimiento para obligarse a un acuerdo internacional, debido a la informalidad característica del Derecho Internacional. Algunas de estas modalidades son la firma, el canje de instrumentos, la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión o cualquier otra forma que se haya convenido. Sin embargo, será finalmente el Derecho interno de cada Estado el que determine cuáles de estas modalidades son aplicables en cada caso particular. En este sentido, Pantoja (2016) explica que “un tratado bilateral puede ser formal para una de las partes y para la otra revestir la forma de un acuerdo simplificado” (p. 74), resaltando así la importancia del marco jurídico interno en la elección de la forma específica de obligarse.

Vargas (2022) comenta que la Convención de Viena ofrece modalidades válidas para que los estados brinden su consentimiento en materia de tratados; sin embargo, no obliga al estado a que preste su consentimiento de una forma u otra, sino que “simplemente le abre los caminos para su proceder. El estado escogerá el camino que contemple su ordenamiento jurídico interno, especialmente su Derecho Constitucional” (p. 49).

Sin embargo, existen ordenamientos jurídicos, como el de los Estados Unidos, que utilizan la figura de los acuerdos ejecutivos a pesar de no estar contenidos en su derecho constitucional. Si bien reconocemos la existencia de prácticas gubernamentales tendientes a utilizar la figura de los acuerdos simplificados al margen de sus regímenes constitucionales, nos posicionamos en contra, considerando que debemos actuar dentro de los parámetros de la carta magna para no caer en violaciones del principio de supremacía constitucional.

### **1. Los acuerdos simplificados en Panamá**

Los acuerdos en forma simplificada no poseen regulación legal positiva en Panamá, no obstante, existe una gran cantidad de acuerdos internacionales celebrados mediante procedimiento simplificado. Estos han sido constantes en la diplomacia panameña y han conseguido cierto tipo de regulación en virtud de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ente encargado de interpretar la constitución y salvaguardar su contenido normativo mediante el control judicial de la constitucionalidad.

La constitución panameña no contiene una referencia expresa sobre los acuerdos en forma simplificada; de hecho, solo existen unas cuantas referencias en la Constitución que

guardan relación con el Derecho Internacional. De un análisis de estos, podemos concluir que en virtud de la Constitución Política (2004), el procedimiento para vincular jurídicamente a Panamá en el plano internacional mediante tratado involucra la conjunta participación de dos órganos del estado; el Órgano Ejecutivo quien se encarga en primera instancia de la negociación, adopción del texto y la firma, para luego surtir un proceso de aprobación interna por medio de la Asamblea Nacional y finalmente, el Órgano Ejecutivo confirma en el plano internacional su intención de llevar a cabo el tratado.

### 1.1. Uso de los acuerdos simplificados en Panamá

El uso de los acuerdos simplificados en Panamá carece de una normativa específica que determine qué acuerdos requieren aprobación legislativa y cuáles pueden celebrarse de forma simplificada. Sin embargo, esto no ha impedido al Estado panameño utilizar este tipo de acuerdos, de hecho, los acuerdos en forma simplificada se han utilizado desde los inicios de la República.

Guerra (2024) distingue tres categorías diferentes bajo las cuales el Estado panameño recurre a acuerdos simplificados en su política exterior: primero, los acuerdos simplificados autorizados por el Congreso; segundo, los acuerdos simplificados que derivan de un tratado marco; y tercero, los acuerdos que debido al contenido no imponen mayores obligaciones para el Estado.

#### a. Acuerdos simplificados autorizados por el Congreso

Con relación a este tipo de acuerdos nos explica Vargas (2022) que, en la historia legislativa panameña, el Poder Legislativo ha

autorizado el uso de acuerdos simplificados en ciertas áreas específicas, permitiendo que el Poder Ejecutivo celebre estos acuerdos sin necesidad de la aprobación legislativa individual para cada uno. Un ejemplo temprano de esta práctica se encuentra en la Ley 11 (1907), que otorgó al Ejecutivo la facultad de celebrar y ratificar acuerdos para facilitar relaciones postales con otros países, conforme a las convenciones internacionales de Berna y Roma. Bajo esta ley, se firmaron acuerdos como la Convención Postal Universal de Roma de 1906 y varios convenios postales panamericanos, los cuales regulaban el intercambio de correspondencia con países extranjeros.

Otro caso de acuerdos simplificados autorizados por el Congreso panameño se encuentra en el ámbito de migración y visados. La Ley 6 (1980) permite al Ejecutivo suprimir visados o exonerar el pago de estos mediante acuerdos bilaterales basados en reciprocidad. A través de esta autorización, Panamá ha firmado acuerdos con varios países, como España, Colombia y el Reino Unido, para facilitar la entrada y tránsito de turistas sin necesidad de visado o su pago, usando principalmente el método de canje de notas. (Vargas, 2022)

#### b. Acuerdos simplificados derivados de un tratado marco

Los acuerdos simplificados derivados de un tratado marco se celebran dentro de los límites establecidos por un tratado principal ya aprobado por el Congreso. Este tipo de acuerdo no requiere una nueva aprobación legislativa, ya que se considera que la autorización inicial del tratado principal incluye los acuerdos secundarios necesarios para su implementación. Un ejemplo de esta práctica es el Convenio de Cooperación (1988)

Panamá - Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), para servicios de fumigación agrícola, celebrado bajo el amparo del Convenio de San Salvador, ratificado en 1954 por la Asamblea Nacional. (Corte Suprema de Justicia, 1993)

La Corte Suprema de Justicia (1993), a través de su jurisprudencia, confirmó la constitucionalidad del uso de acuerdos simplificados en el ámbito internacional. Este respaldo se basó en que los representantes panameños pueden obligar al país en acuerdos específicos siempre que se mantengan dentro de los objetivos establecidos dentro del tratado marco. Así, la Corte avala el uso de acuerdos simplificados derivados de tratados marco en las relaciones internacionales panameñas.

c. Acuerdos que debido al contenido no imponen mayores obligaciones para el Estado

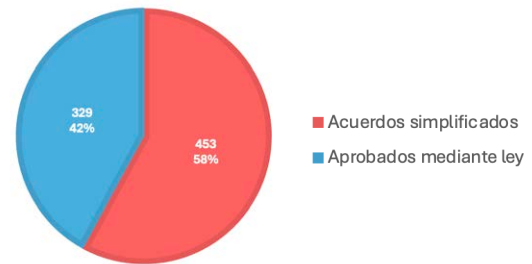
Por último, algunos acuerdos surten el procedimiento simplificado por considerar que su contenido, no impone obligaciones significativas para el Estado. Sin embargo, consideramos esta delimitación peligrosa, ya que la ausencia de una regulación clara permite que el poder ejecutivo decida si un acuerdo específico puede emplear un procedimiento simplificado sin necesidad de intervención legislativa. Este proceso de calificación, que determina la naturaleza del acuerdo y el trámite constitucional a seguir, otorga al Poder Ejecutivo un control exclusivo sobre cómo se categoriza cada instrumento internacional.

Esta potestad plantea un riesgo, ya que habilita al Ejecutivo para celebrar acuerdos internacionales sin la supervisión ni el control de otros poderes, abriendo la puerta a que los acuerdos simplificados sean utilizados como una

herramienta del Órgano Ejecutivo para hacer tratados internacionales sin la intervención de los demás poderes, evadiendo toda clase de control político y creando una brecha en la institucionalidad del Estado constitucional.

En términos cuantitativos, los acuerdos simplificados son ampliamente utilizados en la práctica diplomática panameña.

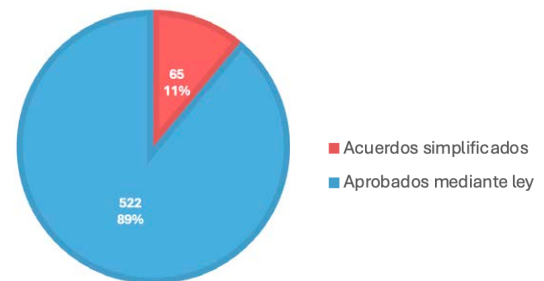
**Figura 1.**  
*Acuerdos bilaterales vigentes celebrados por Panamá a mayo de 2024*



Fuente: Guerra, 2024

La figura muestra la distribución de la suma total de acuerdos bilaterales celebrados por Panamá a mayo de 2024 (782) reflejando que la asignación porcentual de acuerdos celebrados mediante procedimiento simplificado representa 58%, mientras que el 42% restante fueron aprobados mediante ley.

**Figura 2.**  
*Acuerdos bilaterales vigentes celebrados por Panamá a mayo de 2024*



Fuente: Guerra, 2024

La figura muestra la distribución de la suma total de acuerdos multilaterales celebrados por Panamá a mayo de 2024 (587) reflejando que la asignación porcentual de los acuerdos aprobados mediante ley configura una gran mayoría con 89%, mientras que el 11% restante fueron perfeccionados mediante procedimiento simplificado.

De esta forma, podemos constatar que, en la práctica diplomática de Panamá, la mayoría de los acuerdos bilaterales se formalizan mediante el procedimiento simplificado, mientras que en los acuerdos multilaterales la fórmula común de perfeccionamiento es mediante la aprobación legislativa.

### 1.2. Delimitación conceptual de la Corte Suprema de Justicia

Ante la ausencia de una regulación específica sobre los acuerdos en forma simplificada en Panamá, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado un marco conceptual y regulatorio en respuesta a demandas de inconstitucionalidad presentadas contra algunos acuerdos internacionales suscritos mediante este procedimiento. En este apartado, se analizarán los principales conceptos establecidos por la Corte respecto a los Acuerdos Simplificados.

La competencia de la Corte Suprema para conocer sobre la inconstitucionalidad de los acuerdos internacionales ha sido también un tema de debate jurisprudencial. A lo largo del tiempo, su criterio ha variado entre la falta de competencia, la competencia condicionada y la competencia plena. Sin embargo, dado que este aspecto no es el eje central del ensayo, basta señalar que, en la actualidad, el Pleno de la Corte Suprema se considera competente para resolver sobre la inconstitucionalidad de dichos acuerdos.

- a. Sentencia de 13 de junio de 1991 - Demanda de Inconstitucionalidad contra el Convenio de Donación.

La Corte Suprema de Justicia (1991) en esta Sentencia describe a los acuerdos en forma simplificada como un tipo de acuerdo que se concluyen de forma inmediata a través de la negociación y la firma. Se caracterizan por no ajustarse de manera estricta a las exigencias constitucionales, omitiendo requisitos como la aprobación parlamentaria y la intervención del jefe de estado, pudiendo ser negociado por Ministros de Asuntos Exteriores y Agentes Diplomáticos. Estos acuerdos solo pueden versar sobre materias que competen constitucional y legalmente al Órgano Ejecutivo.

- b. Sentencia de 14 de enero de 1994 - Consulta de Inconstitucionalidad contra acuerdo de exoneración de impuestos.

La Corte Suprema de Justicia (1994) abordó el concepto de la costumbre constitucional como mecanismo para suplir vacíos en el ordenamiento constitucional. Además, explicó que la costumbre constitucional se erige como una herramienta de reconocida vigencia introducida mediante la jurisprudencia de la Corte Suprema. Con relación a los acuerdos simplificados, el Pleno de la Corte establece que en el ordenamiento jurídico panameño no existe regulación normativa directamente relacionada con los acuerdos en forma simplificada. Ante este vacío constitucional, la Corte Suprema analiza la costumbre constitucional del Estado panameño, lo que la lleva a concluir que los acuerdos simplificados, debido a su uso reiterado en la diplomacia panameña, constituyen una costumbre constitucional que integra el bloque de la constitucionalidad. De

esta forma la corte otorga rango constitucional a la práctica de celebrar acuerdos mediante procedimiento simplificado.

### 1.3. Los acuerdos Post-Invasión

Los acuerdos post-invasión son una serie de acuerdos celebrados entre los Estados Unidos y Panamá luego de la invasión estadounidense al territorio panameño el 20 de noviembre de 1989. Estos acuerdos abrieron una nueva etapa en las relaciones diplomáticas entre los países y “establecieron un marco jurídico inédito y sustancialmente diferente a los Tratados Torrijos-Carter y a toda la historia de tratados anteriores” (Allard, 2018, p.132).

Esta serie de acuerdos celebrados entre 1990 y el 2004, siendo su mayoría mediante procedimiento simplificado, han sido fuertemente criticados por la doctrina panameña por considerar que su concertación no propició condiciones en los mejores intereses del Estado panameño y que tratan temas sensibles relacionados incluso con atributos soberanos, con el agregado que su celebración sin el tamiz legislativo enturbia todo lo relacionado con su perfeccionamiento.

## 2. Las críticas a los acuerdos simplificados en la doctrina panameña

La celebración de los acuerdos post-invasión generó un extenso debate jurídico en la doctrina panameña respecto a la constitucionalidad del procedimiento simplificado para que el Estado panameño manifieste su consentimiento, y sobre las consecuencias derivadas de la celebración de los acuerdos post - invasión para los intereses nacionales.

Jorge Illueca, expresidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, criticó en una

serie de artículos el Arreglo Complementario Salas-Becker, calificándolo como perjudicial para la soberanía panameña y negativo para el desarrollo económico, ya que somete a Panamá a la intervención de funcionarios estadounidenses en temas de jurisdicción y uso de territorio y espacio aéreo. Illueca (2008) argumenta que este convenio, por tratar temas de soberanía y seguridad, debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

Sobre el Convenio Alemán Zubieta-Becker, el citado autor cuestiona los privilegios e inmunidades otorgados a empleados estadounidenses y la cláusula que impide resolver disputas en tribunales internacionales. Critica también la autoridad del administrador del Canal, Alemán Zubieta, para firmar un acuerdo que renuncia a estas protecciones legales, y señala que cualquier acuerdo de protección al Canal requiere la aprobación legislativa y referéndum nacional, como establece la Constitución Política (1994) en su artículo 319.

Finalmente, Illueca (2008) considera que los acuerdos Alemán Healy-Becker, Salas-Becker y Alemán Zubieta-Becker representan un retroceso en las conquistas soberanas alcanzadas en los Tratados Torrijos-Carter, pues fueron negociados sin transparencia y sin cumplir el requisito constitucional de someterse a la Asamblea Legislativa.

En un artículo en La Estrella de Panamá, González (2010) argumenta que el Estado panameño no puede obligarse en tratados internacionales sin la aprobación de la Asamblea Nacional, ya que esta representa la voluntad popular y ejerce control político sobre el Ejecutivo. El citado autor critica el uso de acuerdos simplificados, que evaden este control al perfeccionarse solo con

la firma del presidente o del ministro de Relaciones Exteriores, y señala su potencial inconstitucionalidad, especialmente si no están respaldados por un tratado marco o si, en esencia, son tratados.

El autor antes citado plantea varias preguntas sobre los límites de estos acuerdos, cuestionando si basta con que el Ejecutivo califique un acuerdo como simplificado para excluirlo de la aprobación legislativa y si esta práctica puede ser sometida a control político o constitucional. Además, cuestiona hasta qué punto el Ejecutivo puede comprometer al Estado mediante acuerdos simplificados, sin intervención de la Asamblea, especialmente cuando afectan derechos fundamentales.

Por su parte, Vargas (2024) comenta en su última obra en relación con los acuerdos en forma simplificada:

Estos convenios no han surtido el necesario control del Órgano Legislativo, tal como lo prevé la Constitución Política. La excusa ha consistido en que se trata de acuerdos de ejecución simplificada y no tienen que someterse a la aprobación legislativa, como si el texto constitucional permitiera tal conducta gubernamental. Por el contrario, la Carta Magna exige que todo tratado, convenio, acuerdo o arreglo internacional, antes de su ratificación, debe ser aprobado por el Órgano Legislativo. Lo demás es artilugio jurídico o embeleo político para impedir que entendimientos onerosos para la nación panameña sean expuestos al escrutinio público y se sepan las verdades de su contenido, que le otorgan potestades a los

Estados Unidos de América que, por Constitución y ley, están reservadas a la República de Panamá. (p. 110)

Ahora bien, si analizamos detenidamente algunas de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia referente a los acuerdos simplificados, veremos que existe en nuestro más alto tribunal de justicia un conocimiento laxo del Derecho Internacional y una falta de rigor al analizar la figura de los acuerdos simplificados en Panamá. Para demostrar esta afirmación pasaremos a revisar dos fallos de la Corte Suprema de Justicia relativo al control constitucional de los acuerdos simplificados.

### **2.1. El Convenio de Donación (1990)**

En primer lugar, tenemos el Convenio de Donación (1990) entre Panamá y Estados Unidos, estableciendo una donación de hasta \$243.85 millones para el Programa de Recuperación Económica de Panamá, condicionado a la implementación de ciertas políticas económicas.

Celebrado como un acuerdo simplificado, el convenio evitó el proceso de ratificación legislativa, lo que generó controversia y una demanda de inconstitucionalidad presentada por la firma Morgan & Morgan. Los demandantes alegaron que el acuerdo violaba artículos de la Constitución Política (1983) 153.3 y 179.9, los cuales exigen la aprobación de la Asamblea Legislativa para todos los tratados y convenios internacionales. (Corte Suprema de Justicia, 1991)

La Corte Suprema Justicia (1991) en sentencia del 13 de junio, abordó el concepto de acuerdos simplificados, señalando que estos permiten una formalización inmediata sin necesidad de intervención del jefe de Estado ni del cumplimiento estricto de procedimientos



constitucionales, y son aplicables solo a temas de competencia exclusiva del Ejecutivo. La Corte estableció que estos acuerdos no pueden modificar ni derogar leyes, ya que esta función es potestad de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia (1991) declaró que el Convenio de Donación no era inconstitucional, argumentando que las obligaciones del acuerdo podían ser cumplidas exclusivamente por el Ejecutivo sin participación de otros órganos. Según la Corte, las disposiciones del convenio —como cartas, dictámenes y planes— estaban dentro de las facultades del Ejecutivo, lo cual validaba su celebración como un acuerdo simplificado y confirmaba su constitucionalidad.

Ahora veamos algunas de las exigencias que el Convenio de Donación (1990) le impone al Estado panameño que invalidan el razonamiento de la Corte Suprema de Justicia:

- a. La normalización de las relaciones con las instituciones financieras internacionales (IFIs) entre las cuales encontramos: Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
- b. Carta que establezca que Panamá ha destinado 130 millones de dólares para liquidar morosidades con las IFIs.
- c. Carta identificando las primeras empresas públicas que serán privatizadas según el programa económico del donatario y un plan para llevar a cabo estas privatizaciones.
- d. Plan para reducir los aranceles de importación, eliminar restricciones comerciales cuantitativas y reducir el número de productos sujetos a control de precios, mejorando las políticas

comerciales y mercantiles.

- e. Evidencia de que el donatario ha llegado a un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos para el intercambio de registros de transacciones internacionales de cambio en relación con investigaciones y procedimientos sobre narcotráfico, y de progreso constante hacia la firma de un Tratado de Asistencia Legal Mutua.

Al analizar los requisitos expuestos, vemos que estos exceden las funciones constitucionales asignadas al Órgano Ejecutivo, en tanto que estos requisitos requieren la intervención de la Asamblea Legislativa para cumplir con las reformas políticas en finanzas, privatización, política laboral y comercial. Estas reformas demandaban la asignación de presupuesto estatal y la creación de nuevas leyes lo cual recae exclusivamente en el Legislativo. Además, el convenio incluía la exigencia de aprobar un Tratado de Asistencia Legal Mutua (TALM) en materia penal con Estados Unidos, lo cual también requería ratificación legislativa, y, de hecho, el TALM fue ratificado mediante la Ley 20 (1991).

## 2.2. El Convenio Salas-Becker (2002)

El Arreglo Complementario Entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América (2002), mejor conocido como *Salas-Becker*, establece la cooperación del Servicio de Guardacostas de Estados Unidos con el Servicio Marítimo Nacional de Panamá. Aunque su objetivo principal es el apoyo y asistencia marítima, su alcance va más allá del área marítima, extendiéndose al territorio continental de Panamá y su espacio aéreo, así como a operaciones en aguas internacionales que afectan a las naves mercantes de bandera panameña.

Su antecesor, el Arreglo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Panamá sobre el apoyo y asistencia por parte del servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional (1991), mejor conocido como el Convenio *Arias Calderón-Hinton* regulaba los operativos policiales marítimos bilaterales en las aguas territoriales de la República de Panamá.

El acuerdo Salas-Becker fue fuertemente criticado por supuestamente comprometer la soberanía nacional al ceder jurisdicción y omitir la aprobación legislativa requerida para tratados internacionales. En respuesta, el 11 de junio de 2008, el diputado Pedro Miguel González presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el acuerdo, señalando como hecho fundamental que el Convenio en cuestión no fue sometido al trámite de aprobación parlamentaria y que contiene cláusulas que vulneran las garantías del debido proceso penal.

La Corte Suprema de Justicia (2018), a través del fallo de 6 de diciembre de 2018 plantea que existen tipos de tratados, y realiza un análisis de la naturaleza del acuerdo demandado de inconstitucional para determinar si estamos ante un tratado formal o ante un acuerdo simplificado. Para ello, la Corte utilizó definiciones doctrinales de acuerdos simplificados, reconociendo su validez en el marco de la Convención de Viena (1969).

Concluyó que el Convenio *Salas-Becker* (2002) era efectivamente un acuerdo simplificado y un complemento del Convenio *Arias-Calderón-Hinton* (1991), con el objetivo de cooperar en la lucha contra el tráfico ilícito en el espacio marítimo y aéreo de Panamá, así como en operaciones en aguas internacionales.

(Corte Suprema de Justicia, 2018)

Al respecto, la Corte confunde las formas de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado con el concepto mismo de tratado. Según el derecho internacional, la forma en la que un Estado manifiesta su consentimiento en obligarse por una norma internacional es competencia exclusiva de dicho Estado. Por tanto, a cada Estado le corresponde decidir, mediante su derecho interno, generalmente a través de su Constitución, el mecanismo mediante el cual se va a comprometer con una norma internacional y en Panamá la Constitución es clara estableciendo que es necesaria la intervención tanto del poder ejecutivo como del legislativo mediante el acto de aprobación.

La Corte sostuvo que el Convenio Salas-Becker era un instrumento internacional válido y que, aunque no cumplía con los procedimientos de un tratado solemne, su naturaleza de acuerdo simplificado lo hacía legítimo bajo el derecho internacional (CVDT). La sentencia indicó la necesidad de analizar en profundidad los alcances de tales acuerdos. En este contexto, la Corte recurrió a la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, que ha abordado en detalle los requisitos y limitaciones de los acuerdos simplificados.

En el Auto 288/10, la Corte Constitucional de la República de Colombia (2010) estableció ciertos postulados que considero importantes sobre acuerdos simplificados:

- Los tratados internacionales son independientes de su denominación formal
- Los acuerdos celebrados mediante procedimiento simplificado pueden versar sobre asuntos de gran trascendencia, y que

- en dichos casos deben sujetarse al trámite constitucional propio de todo tratado
- Son herramientas legítimas en la cooperación internacional, pero **deben respetar el marco de un tratado principal que haya sido ratificado bajo los rigores constitucionales**. Por tanto, estos acuerdos no pueden exceder, ampliar ni modificar las obligaciones del tratado principal ni deben incorporar temas que sobrepasen la competencia del presidente como director de las relaciones internacionales.

En tal sentido la jurisprudencia colombiana ha desarrollado criterios para determinar si un acuerdo simplificado ha desbordado la órbita de su tratado marco que lo autoriza. Estos incluyen que el acuerdo debe desarrollar directamente un tratado vigente, no debe asumir compromisos adicionales ni alterar las obligaciones del tratado principal, y debe corresponder a materias exclusivas del presidente. También se debe evitar que los acuerdos modifiquen sustancialmente el contenido del tratado original sin las formalidades constitucionales requeridas.

Ahora bien, si analizamos el Convenio *Arias Calderón-Hinton* (1991), podemos constatar que este acuerdo entró en vigor al momento de la firma, lo que lo clasifica como un acuerdo celebrado mediante un procedimiento simplificado. Debido a esto, no cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional Colombiana (citada por la Corte Suprema de Panamá) para ser considerado un acuerdo marco. Según estos criterios, el acuerdo marco debe haber sido ratificado bajo los rigores constitucionales. Por tanto, el acuerdo *Salas-Becker* no podría ser válido, toda vez que el acuerdo marco que lo autoriza es también un acuerdo celebrado mediante procedimiento simplificado.

En relación al contenido de ambos acuerdos, el convenio *Arias Calderón-Hinton* (1991) estableció la cooperación entre el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos y el Servicio Marítimo Nacional de Panamá para la vigilancia de las aguas territoriales panameñas. Dentro de sus disposiciones, incluyó el suministro de naves patrulleras y el entrenamiento del personal panameño. Las operaciones conjuntas requerían la presencia de al menos dos funcionarios panameños a bordo de las embarcaciones estadounidenses, asegurando que se cumplieran las leyes nacionales.

Además, se establecía que el Servicio de Guardacostas de EE.UU. solo proporcionaría asistencia sin ejercer jurisdicción y que las embarcaciones norteamericanas no podrían patrullar las aguas panameñas de manera independiente, debiendo ondear la bandera panameña. Cualquier abordaje a embarcaciones debe ser realizado únicamente por personal panameño, garantizando la soberanía del país en sus aguas.

Por otro lado, el Convenio *Salas-Becker* otorgaba una serie de beneficios, inmunidades y facultades a funcionarios del gobierno de los Estados Unidos. Se les permitiría entrar en aguas panameñas para investigar, detener y asegurar embarcaciones sospechosas, así como perseguir aeronaves en el espacio aéreo del país. Además, las embarcaciones estadounidenses podrían viajar temporalmente en puertos panameños para abastecimiento y otras necesidades logísticas. También se establecía la posibilidad de embarque y desembarque de oficiales estadounidenses en instalaciones aéreas panameñas, permitiendo la presencia de personal militar uniformado en aeropuertos internacionales con multas logísticas y operativas.

Adicionalmente, el Salas-Becker otorga a los Estados Unidos la facultad de registrar naves en aguas territoriales e internacionales y utilizar la fuerza armada en ciertos casos. También permitiría el patrullaje de embarcaciones estadounidenses en aguas panameñas y el sobrevuelo de aeronaves norteamericanas en el espacio aéreo del país. Además, Estados Unidos obtenía prioridad para ejercer jurisdicción sobre embarcaciones o aeronaves detenidas y podía solicitar a Panamá que declinara su jurisdicción. Se establecía, además, que cualquier diferencia entre ambos países sería resuelta exclusivamente mediante consultas bilaterales, excluyendo otros mecanismos internacionales. Asimismo, el acuerdo permitía la participación de terceros Estados en operaciones conjuntas.

El análisis del Convenio *Salas-Becker* (2002) revela que este excede categóricamente las obligaciones del Convenio *Arias Calderón-Hinton* (1991) al modificar y ampliar su

alcance, lo cual cuestiona el intento de la Corte Suprema de Panamá de justificar los acuerdos simplificados mediante paralelismos con la jurisprudencia colombiana. Esta extrapolación de conceptos del derecho comparado, sin una comprensión adecuada de los acuerdos simplificados, revela una falta de rigor jurídico por parte de la Corte en su deber de proteger la Constitución. Esta falta de precisión es especialmente grave cuando implica la cesión de jurisdicción, beneficios e inmunidades que afectan la soberanía y el honor nacional.

Finalmente, la Corte concluye que la aprobación del Arreglo Complementario Salas-Becker no vulnera la Constitución, al considerarlo un acuerdo simplificado y no un tratado solemne, por lo que no requiere las mismas formalidades de aprobación. Así, la Corte instrumentalizó el concepto de acuerdos simplificados, reinterpretando la Constitución, limitando el rol constitucional de control político que ejerce la Asamblea Nacional.

## Conclusiones

El análisis de los fallos de la Corte Suprema de Justicia panameña revela que, ante la falta de un marco normativo claro, la Corte ha intentado delimitar el uso y alcance de los acuerdos simplificados mediante una línea jurisprudencial basada en doctrina y jurisprudencia extranjera. Sin embargo, esta interpretación judicial carece de consistencia y no defiende adecuadamente principios constitucionales.

Además, la Corte ha fallado en crear un mecanismo efectivo de recepción de tratados y acuerdos simplificados que contribuya a un sistema de control político sobre las decisiones del Ejecutivo en política exterior. En cambio, el actual régimen permite al Ejecutivo utilizar los acuerdos simplificados como una vía para evadir la aprobación parlamentaria, desvirtuando el rol fiscalizador del Legislativo en un Estado constitucional de derecho.

Cada Estado sigue sus propias normas constitucionales para manifestar consentimiento en tratados, lo cual es fundamental en un Estado constitucional de derecho. En este sentido, el control político y la separación de poderes son principios esenciales para garantizar el equilibrio y la transparencia en el ejercicio del poder, permitiendo al Legislativo revisar y supervisar las decisiones del Ejecutivo. La configuración actual de los acuerdos simplificados, que evita el control parlamentario, erosiona esta separación de

poderes y convierte al Ejecutivo en un actor sin contrapesos en la política exterior.

Si bien los acuerdos simplificados son útiles y necesarios en el ámbito internacional para facilitar la gestión diplomática, en la práctica panameña se han convertido en un instrumento que el Ejecutivo puede utilizar para evitar el control político. Esta situación plantea serias preocupaciones sobre la capacidad de supervisión del Legislativo y el respeto a principios constitucionales, ya que la Corte ha interpretado que dichos acuerdos no requieren ajustarse de manera estricta a las exigencias constitucionales. Esta interpretación debilita la función de la Corte como guardiana de la Constitución y como límite al poder ejecutivo.

Es imperativo establecer una regulación positiva que delimite claramente el uso y los alcances de los acuerdos simplificados. La falta de un marco normativo específico ha llevado a que la Corte permita que estos acuerdos se utilicen para eludir el control legislativo y comprometer la soberanía del Estado sin supervisión adecuada. Una regulación clara contribuiría a restablecer el equilibrio y el respeto por la supremacía constitucional, asegurando que el ejercicio del poder en las relaciones internacionales esté sujeto a los mismos controles y restricciones que rigen el resto de actos dentro del sistema constitucional panameño.

## Referencias bibliográficas

- Allard , B. (2018). La Invasión de Panamá de 1989 y el fin de la bipolaridad. *Tareas*(159), 129-140.
- Arreglo Complementario Salas-Becker. Panamá - Estados Unidos. 5 de febrero de 2002, Gaceta Oficial de la República de Panamá N°24492 de 15 de febrero de 2002.
- Arreglo Arias Calderón-Hinton. Panamá - Estados Unidos. 18 de marzo de 1991, Gaceta Oficial de la República de Panamá N°21764 de 12 de abril de 1991.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 23 de mayo de 1969. [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf)
- Constitución Política de la República de Panamá (2004), 15 de noviembre de 2004, Gaceta Oficial de la República de Panamá N°25176, (Panamá).
- Constitución Política de la República de Panamá (1983), 20 de mayo de 1983, Gaceta Oficial de la República de Panamá N°19815, (Panamá).
- Constitución Política de la República de Panamá (1994), 24 de octubre de 1994, Gaceta Oficial de la República de Panamá N°22650, (Panamá).
- Convenio de Donación. Panamá - Estados Unidos. 3 de julio de 1990. Gaceta Oficial de la República de Panamá N°21581 de 17 de julio de 1990.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. Auto 288-10 (M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio; 17 de agosto de 2010).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Demanda de Inconstitucionalidad contra el Convenio OIRSA. (M.P. Raúl Trujillo Miranda; 10 diciembre de 1993). (Panamá).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Demanda de Inconstitucionalidad contra el Convenio de Donación. (M.P. Aura E. Guerra de Villalaz; 13 de junio de 1991). (Panamá).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Consulta de Inconstitucionalidad sobre exoneración de impuesto sobre la renta. (M.P. José Manuel Faúndes; 14 de enero de 1994). (Panamá).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Demanda de Inconstitucionalidad contra el Convenio Salas-Becker. (M.P. Abel Augusto Zamorano; 6 de diciembre de 2018). (Panamá).
- González, R. (9 de diciembre de 2010). El debate constitucional sobre los acuerdos simplificados. *La Estrella de Panamá*.
- Guerra, C. I. (2024). *La Constitucionalidad de los Acuerdos en Forma Simplificada en el Ordenamiento Jurídico Panameño*. Panamá: [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Santa María La Antigua].
- Illueca, J. (2008). *Al socaire*. Panamá: Editora Sibauste, S.A.
- González, R. (2010, diciembre 5). El debate constitucional sobre los acuerdos simplificados. *La Estrella de Panamá*. <https://panaletras.wordpress.com/category/gonzalez-m-rigoberto/>
- Ley 6, 1980. Por la cual se adicionan, modifican y se derogan, algunos artículos del Decreto Ley No. 16 de 30 de junio de 1960, modificado por el Decreto Ley No. 13 de 20 de septiembre de 1965, sobre Migración. Gaceta Oficial de la República de Panamá N°19031 de 19

- de marzo de 1980, (Panamá)
- Ley 11, 1907. Por la cual se concede una autorización al Poder Ejecutivo. Gaceta Oficial de la República de Panamá N°444 de 1 de mayo de 1907, (Panamá)
- Ley 20, 1991. Por la cual se aprueba el TRATADO ENTRE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE ASISTENCIA MUTUA EN ASUNTOS PENALES, firmado en Panamá, el 11 de abril de 1991. Gaceta Oficial de la República de Panamá N°21837 de 25 de julio de 1991, (Panamá)
- Pantoja, C. G. (2016). Los tratados en forma simplificada. *Revista Costarricense de Política Exterior*, 61-83. Obtenido de <http://www.rree.go.cr>
- Shaw, M. (2021). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, A. (2014). Consideraciones Sobre la Conceptualización de los Tratados Ejecutivos. *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*.
- Vargas, O. (2022). Los Tratados y la Constitución Nacional. *IUSTITIA et PULCHRITUDO*, 3(1), 43-80.
- Vargas, O. (2024). Los acuerdos en forma simplificada y su incidencia en Panamá. Panamá: Procuraduría de la Administración.

## Carlos Ivan Guerra Barahona

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), graduado con honores. Autor de la tesis titulada “La Constitucionalidad de los Acuerdos en Forma Simplificada en el Ordenamiento Jurídico Panameño”. Ganador del concurso al mejor ensayo jurídico de la Facultad de Derecho de la USMA, La Pluma Dorada, y exdirector de la revista jurídica

estudiantil El Digesto. Cuenta con más de dos años de experiencia en el Órgano Judicial, habiendo laborado en el Juzgado Decimosexto de Circuito Civil y actualmente en la Corte Suprema de Justicia, en el Despacho del Magistrado Carlos Alberto Vásquez. Realizó una pasantía en la firma Alemán, Cordero, Galindo & Lee (Alcogal).