

Honorable Diputado
Jorge Herrera
Presidente
Asamblea Nacional de la República de Panamá

Respetado Señor Presidente:

En uso de la iniciativa que me confiere la Constitución de la República de Panamá y el Artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, tengo a bien presentar a través de su digno conducto, y para la consideración del Honorable Pleno, el Anteproyecto de Ley, **Que convoca a un Plebiscito nacional sobre la permanencia de la República de Panamá en el Parlamento Centroamericano**, el cual merece:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá dispone que la función legislativa de la Asamblea Nacional incluye aprobar o desaprobado, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo. Por ello, mediante la Ley 2 de 16 de mayo de 1994, la Asamblea Nacional aprobó en todas sus partes el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y sus protocolos. Dicho Tratado hizo a Panamá un Estado Parte del Parlamento Centroamericano.

Posterior a la ratificación de este Tratado, la República de Panamá ha acatado sus obligaciones internacionales convenidas en dicho Tratado y el Presidente de la República, por vía de Cancillería y en ejercicio de su facultad establecida por el numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, se ha encargado de dirigir las relaciones exteriores en el Parlamento Centroamericano.

Sin embargo, las obligaciones internacionales que la República de Panamá ha convenido por vía del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano han generado por décadas descontento en la población, según expongo a continuación.

II. Inmunidad de procesos judiciales

El artículo 22 del Tratado dispone que los Diputados del Parlamento Centroamericano gozan de las mismas inmunidades y privilegios que gozan los Diputados de la Asamblea Nacional. En cuanto a dichas inmunidades y privilegios, una de estas consiste en que los diputados sólo puedan ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo y que no se puedan decretarse medidas cautelares civiles sobre el patrimonio de un diputado sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a quiénes serán los diputados del Parlamento Centroamericano que gozarán de estas inmunidades y privilegios, el artículo 2 del Tratado dispone que cada Estado Parte designará 20 diputados titulares con sus respectivos suplentes que son electos por su partido

político, y que cada presidente y vicepresidente de la República también serán diputados del Parlamento Centroamericano al concluir su mandato.

La realidad de que el expresidente, el exvicepresidente y 20 diputados electos por sus partidos políticos gocen de estas inmunidades, representa materialmente que las investigaciones penales que se surtan por actos que éstos se le presume haber cometido durante su administración, no puedan ser efectivamente adelantadas por el Ministerio Público, que es la entidad con la capacidad técnica, presupuestaria y de personal para continuar dichos procesos, sino que deban ser coagulados en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la mano con los demás procesos que son competencia del Pleno.

Ello, históricamente, ha conducido a ralentizar procesos penales y entorpecer investigaciones contra expresidentes, exvicepresidentes, así como otras personas que son designadas como diputados del Parlamento Centroamericano.

III. Gastos causados por pertenecer al PARLACEN

El artículo 20 del Tratado establece que el presupuesto de funcionamiento del Parlamento Centroamericano será financiado por los Estados Parte. Por ello, permanecer en el Parlamento Centroamericano representa gastos de permanencia para Panamá.

El documento denominado “*Estructura y Ejecución Presupuestaria*” de 2024 y de 2023 publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su portal digital de transparencia indica en su renglón 662, bajo la categoría de transferencias corrientes, que Panamá hace un aporte anual de B/. 2,322,069.00 al año en cuota del Parlamento Centroamericano.

IV. Ausencia de resultados tangibles y exclusivos

Las relaciones internacionales e integración regional de la República de Panamá son importantes para promover el desarrollo económico de la población e intercambiar experiencias que puedan mejorar la calidad de vida de la población con políticas innovadoras. En ese sentido, participar en organismos regionales y pactar acuerdos entre Estados son importantes para cumplir con dicha misión.

No obstante, los resultados que Panamá ha obtenido por permanecer en el Parlamento Centroamericano son desconocidos. El Parlamento Centroamericano emite resoluciones no vinculantes de asuntos políticos, entre otros, que son elevadas al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entidad a la que la República de Panamá pertenece, a fin de ser consideradas para convenios entre Estados. En ese sentido, las resoluciones que se convienen en el Parlamento Centroamericano no son excluyentes ni necesarias para las negociaciones y acuerdos bilaterales o multilaterales que convenga Panamá dentro del Sistema de la Integración Centroamericana.

Aparte del Sistema de la Integración Centroamericana, a nivel regional de Centroamérica, Panamá también pertenece a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), la Asociación Latinoamericana de Integración (ANALDI) para

la discusión de aranceles de importación, la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), el Consejo Agropecuario Centroamericano, entre otros, y también ha celebrado acuerdos multilaterales entre países de Centroamérica y entre Centroamérica con otros entes internacionales, como son el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1993, Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995, el Tratado de la Integración Social Centroamericana de 1995, el Tratado de Libre comercio entre la República de Corea y las Repúblicas de Centroamérica de 2018 y el Tratado de libre comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y los Estados Centroamericanos de 2013.

Esta situación no es atípica entre los Estados centroamericanos. Costa Rica, por ejemplo, no ratificó el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y, por ello, no forma parte del Parlamento Centroamericano. Sin embargo, Costa Rica sí pertenece al Sistema de la Integración Centroamericana y otros organismos regionales de Centroamérica, así como también es parte de otros tratados multilaterales de Centroamérica.

Sobre esta línea, el informe denominado “Panamá y el Proceso de Integración Centroamericana” de 2009 confeccionado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, concluye diversos avances que ha logrado la República de Panamá para su integración comercial, turística y migratoria en la región centroamericana y, entre estos avances, no se mencionan resultados de la integración de Panamá al Parlamento Centroamericano.

Por lo anterior, lo expuesto nos permite concluir que la permanencia de Panamá en el Parlamento Centroamericano no es la causa por la que Panamá ha mantenido su integración regional y ha mantenido múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales con Estados centroamericanos.

V. Intento fallido de retiro unilateral del PARLACEN

En suma, tenemos las siguientes problemáticas de que Panamá permanezca en el Parlamento Centroamericano:

1. Se impiden o ralentizan investigaciones y procesos judiciales contra expresidentes, exvicepresidentes y demás personas designadas como diputados del Parlamento Centroamericano.
2. Se gastan B/. 2,322,069.00 anualmente de fondos públicos.
3. La participación de Panamá en el Parlamento Centroamericano no es necesaria para negociar ni realizar acuerdos internacionales, ni tampoco es necesaria para mantener la integración regional que actualmente ya goza Panamá en Centroamérica y que continúa fortaleciendo con sus esfuerzos diplomáticos.

Debido a estas problemáticas, la permanencia de Panamá en el Parlamento Centroamericano ha sido objeto de discusión nacional por décadas. Esta discusión condujo a que la Asamblea Nacional de Panamá aprobara la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 “Que deroga las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al

Parlamento Centroamericano”. Dicha Ley establecía en su considerando que el 19 de agosto de 2009 el Gobierno de la República de Panamá ya había comunicado al Parlamento Centroamericano su intención de iniciar un proceso para retirarse del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, y que dicho comunicado de intención de retirarse fue reiterado por el Gobierno de la República de Panamá después de que recibieran las objeciones a su intención de retiro. Seguidamente, la Ley también expone que el 19 de noviembre de 2009 el Gobierno de la República de Panamá anunció formalmente su intención de retirarse del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano en 12 meses a partir de esa fecha, y fue en base a tal intención y comunicado que se decretó vía Ley que se derogaba la Ley 2 de 1994 que aprobaba el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

No obstante, esta Ley fue declarada inconstitucional por la Sentencia de 2 de febrero de 2012 emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En dicha Sentencia, el Pleno de la Corte aclaró que su pronunciamiento no analiza la eficacia ni conveniencia de que el país participe en el Parlamento Centroamericano, sino que su pronunciamiento únicamente analiza la viabilidad constitucional del mecanismo que utilizó Panamá para retirarse del Parlamento Centroamericano, es decir, que el Pleno únicamente analizó la viabilidad de la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 como mecanismo para que Panamá se retire del Parlamento Centroamericano.

En ese sentido, el Pleno expuso en dicha Sentencia que el mecanismo que utilizó Panamá para retirarse del Parlamento Centroamericano vía Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 es inconstitucional por los siguientes motivos:

- El derecho interno debe cumplir con el derecho internacional y las obligaciones internacionales de Panamá, en atención a los artículos 4 y 17 de la Constitución Política de la República de Panamá. En ese sentido, Panamá debe acatar con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, mismo que dispone que una parte no podrá invocar su derecho interno para incumplir con un tratado.
- La Asamblea Nacional no está facultada constitucionalmente para derogar un tratado mediante una Ley, en atención al numeral 3 del artículo 159 de la Constitución Política.

Por estos motivos, el Pleno declaró inconstitucional la Ley 78 de 11 de diciembre de 2009 como mecanismo para que Panamá se retirara del Parlamento Centroamericano y, con este motivo, fue que se promulgó la Ley 3 de 7 de febrero de 2013 que restablece la vigencia de la Ley 2 de 1994 que aprobaba el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

VI. Mecanismos viables para el retiro unilateral del PARLACEN

Sin embargo, la Sentencia de 2 de febrero de 2012 también señaló tres mecanismos viables para que Panamá pudiese retirarse del Parlamento Centroamericano, siendo los siguientes:

1. Negociar con los Estados Partes para que consientan el retiro de Panamá del Parlamento Centroamericano, de cara al artículo 54 numeral 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
2. Presentar propuestas de reformas ante los Estados Partes que incorporen cláusulas de denuncia o retiro, según lo faculta el artículo 40 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
3. Atender a normas específicas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para aquellos casos en que no se haya establecido expresamente la facultad de denunciar un tratado internacional.

En cuanto al tercer punto, la Sentencia aclara que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano no contempla fórmula de salida de sus miembros, de modo que habría que revisar los mecanismos para denuncia o retiro establecidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como norma supletoria.

Dentro de los distintos mecanismos que dispone la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para el retiro de una parte de un tratado, resaltamos el artículo 62, el cual establece el cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado.

Sin embargo, para la negociación y ejercicio de cualquiera de las disposiciones que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para el retiro unilateral de un tratado, así como el ejercicio de las recomendaciones que expuso la Sentencia del Pleno de la Corte para retirarse del Parlamento Centroamericano, nos debemos remitir al numeral 9 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, mismo que dispone, entre las atribuciones del Presidente de la República, dirigir las relaciones exteriores.

Frente a esta norma, resulta ser el ejercicio voluntario del Presidente de la República, en conjunto con Cancillería, ejecutar el mecanismo legal propio que permita el derecho internacional para retirar unilateralmente a Panamá del Parlamento Centroamericano, y negociar el ejercicio de dicho mecanismo con los demás Estados Partes del Parlamento Centroamericano.

VII. Objeto del presente Anteproyecto de Ley

El presente Anteproyecto, sin miras a vulnerar la potestad constitucional del Presidente, ni vulnerar el derecho internacional, propone como mecanismo para dejar claro en las prioridades de la Presidencia de la República si Panamá desea o no retirarse del Parlamento Centroamericano, el ejercicio de un Plebiscito nacional convocado vía Ley, mismo que tenga por propósito que la población vote si está de acuerdo con que la República de Panamá permanezca en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

El resultado del Plebiscito no será vinculante, de modo que no presente vicios de inconstitucionalidad, pero sí será un ejercicio democrático y transparente para que la Presidencia de la República tenga clara la voluntad soberana del pueblo sobre si Panamá

debería permanecer o retirarse del Parlamento Centroamericano, y que, en ese sentir, realice sus gestiones pertinentes en ejercicio de su potestad constitucional de dirigir las relaciones exteriores, para cumplir con tal voluntad soberana.

Asimismo, el resultado del Plebiscito asistirá a la República de Panamá en sus negociaciones con los demás Estados Partes del Parlamento Centroamericano, en atención a que le permitirá a Panamá sustentar con evidencia y hechos notorios que las circunstancias con las que el país inicialmente expresó su intención de ser parte del Parlamento Centroamericano han cambiado y que es la voluntad soberana y ejercicio de autodeterminación de su pueblo el retirarse o mantenerse en el Parlamento Centroamericano.

VIII. Viabilidad jurídica en derecho constitucional y derecho internacional

El ejercicio de este Plebiscito nacional tiene precedente en la Ley 33 de 13 de septiembre de 1977 por la cual se convocó a un Plebiscito para que los ciudadanos decidieran mediante votación si aprobaban o no el Tratado de neutralidad del Canal de Panamá. En dicho caso, el plebiscito fue sustentado en el artículo 274 de la Constitución Política de 1972 que atendía al mecanismo para reformar la extensión de la zona del Canal de Panamá. Sin embargo, en el escenario que propone el presente Anteproyecto de Ley, dicha norma no sería el sustento constitucional por el cual se convocaría un Plebiscito.

Sostenemos que el Plebiscito que se convoca por la presente iniciativa legislativa tiene sustento constitucional en las siguientes disposiciones constitucionales:

- El artículo 159 de la Constitución Política establece que 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 declaradas en esta Constitución.
- El primer ejercicio de funciones del Estado lo establece el artículo 2 de la Constitución Política al indicar que el Poder Público sólo emana del pueblo y lo ejerce el Estado por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- El artículo 163 de la Constitución Política establece las prohibiciones de la Asamblea Nacional y, entre estas prohibiciones, no se incluye convocar Plebiscitos.

En cuanto al ejercicio de este Plebiscito, el Capítulo XIV del Título VII del Código Electoral de Panamá tiene por nombre “Referendo y Plebiscito”. No obstante, en su articulado no se define en qué consiste un plebiscito ni cómo se ejercitan, sino que se limita a regular el ejercicio de referendos. Actualmente, los Plebiscitos sólo se encuentran definidos por el artículo 81 del Decreto Ejecutivo 10 de 2016 que reglamenta la Ley de Descentralización, mismo que comprende el Plebiscito como una institución de consulta ciudadana por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal, sin que ese pronunciamiento tenga carácter vinculante.

Sin embargo, el hecho de que actualmente los Plebiscitos sólo se encuentren definidos como un ejercicio democrático limitado para asuntos municipales no limita que esta iniciativa legislativa convoque al ejercicio de un Plebiscito a nivel nacional para un asunto de política internacional. Todo lo contrario, es precisamente su convocatoria vía Ley, misma que se sobrepone por jerarquía normativa a las limitaciones fijadas por decreto ejecutivo, el único mecanismo para darle legitimación a esta iniciativa, toda vez que el artículo 159 de la Constitución Política faculta a la Asamblea Nacional para expedir leyes en ejercicio de las funciones del Estado.

Adicionalmente, convocar a un Plebiscito a nivel nacional bajo la consulta de permanecer en el Parlamento Centroamericano también es lícito frente al derecho internacional, bajo los siguientes postulados:

- El artículo 1 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano dispone que la naturaleza del Parlamento Centroamericano es la representación política y democrática. Siendo así, el ejercicio de un plebiscito a nivel nacional de la República de Panamá efectivamente celebra la representación política y democrática que busca propiciar el Tratado, y no infringiría con su naturaleza.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por Panamá mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1976, reconoce en su artículo 1 el derecho humano colectivo a la libre determinación de los pueblos. Asimismo, su artículo 25 reconoce el derecho humano de los ciudadanos a participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El ejercicio de un Plebiscito no incumple con ninguna de las obligaciones internacionales pactadas por Panamá en el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, como lo son el pago de su cuota y la designación de diputados al Parlamento Centroamericano, sino que es un ejercicio democrático a nivel interno del país.

Por lo expuesto, se sustenta constitucionalmente y en derecho internacional la viabilidad de convocar un Plebiscito nacional, así como se sustenta en problemas materiales la necesidad de realizar la consulta, y se sustenta en resultados reales para interés de la población que se tome una solución real para este debate constante sobre la permanencia o no de Panamá en el Parlamento Centroamericano.

H.D. NEFTALI OMAR ZAMORA IBARRA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA
CIRCUITO 8-5

ANTEPROYECTO DE LEY N.º _____

De _____ de _____ de 2025

Que convoca a un Plebiscito nacional sobre la permanencia de la República de Panamá en el Parlamento Centroamericano

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Convóquese a un Plebiscito a nivel nacional con el objeto de que los ciudadanos de la República de Panamá respondan mediante su voto afirmativo o negativo en una boleta de votación a la siguiente consulta:

¿Está de acuerdo con que la República de Panamá permanezca en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)?

Artículo 2. La fecha en que se celebrará el Plebiscito será fijada por el Tribunal Electoral y será fijada para ser celebrado dentro del período de dos años a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 3. Todo ciudadano panameño tendrá derecho a votar en el Plebiscito descrito por la presente Ley, bajo la regulación dispuesta por el artículo 9 y artículo 10 del Código Electoral.

Artículo 4. La campaña y propaganda referente al Plebiscito descrito por la presente Ley se desarrollará en atención al Capítulo III del Título V del Código Electoral. En aquellas disposiciones incompatibles o vacíos legales, éstas serán reguladas bajo reglamentación emitida por el Tribunal Electoral para tal efecto.

Artículo 5. El resultado del Plebiscito descrito por la presente Ley será publicado por el Tribunal Electoral y no será vinculante.

Artículo 6. El Tribunal Electoral, en ejercicio de sus facultades legales, convocará, organizará, reglamentará, financiará y dirigirá la celebración del Plebiscito descrito por la presente Ley y en cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 7. Esta Ley comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, 3 de julio de 2025,
por el Honorable Diputado Neftalí Omar Zamora Ibarra.

**H.D. NEFTALÍ OMAR ZAMORA IBARRA
DIPUTADO DE LA REPÚBLICA
CIRCUITO 8-5**