

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PANAMA, NUEVE (9) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

V I S T O S:

El Licenciado CAMILO E. RODRIGUEZ ha solicitado, en nombre y representación del señor IDELFONSO LEE, que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución Nº 021 J.D. de 18 de marzo de 1993, expedida por la Junta Directiva y el Director de la Dirección de Aeronáutica Civil, por la cual se adopta el Reglamento para solicitar la exoneración de la tasa por servicio al pasajero.

La Resolución acusada de 'inconstitucionalidad es del tenor siguiente:

"Panamá, 18 de marzo de 1993

RESOLUCION No.021-JD
(POR LA CUAL SE ADOPTA EL REGLAMENTO PARA
SOLICITAR LA EXONERACION DE LA TASA POR
SERVICIO AL PASAJERO)

LA JUNTA DIRECTIVA DE AERONAUTICA CIVIL
en uso de sus facultades legales y;

C O N S I D E R A N D O :

Que, el artículo 25 de la Resolución 062-JD de 26 de enero de 1978 modificado por el artículo 12 de la Resolución 033-JD de 1 de agosto de 1990 otorga derechos de exoneración al pago de la Tasa por Servicios al Pasajero.

Que, los artículos 1 y 2 de la Ley 8 de 11 de agosto de 1988 igualmente otorgan derechos de exoneración al pago de la Tasa por Servicio al Pasajero.

Que, la Dirección de Aeronáutica Civil debe establecer mecanismos que hagan efectivo el cumplimiento de las disposiciones antes señaladas.

Que, es deber de la Junta Directiva aprobar regulaciones que vayan en

beneficio de la actividad aeronáutica y velar por el buen desenvolvimiento de la aviación nacional, su seguridad y eficiencia.

EN CONSECUENCIA,

R E S U E L V E:

Aprobar el Reglamento para solicitar exoneración de Tasa por Servicio al Pasajero a los que por disposiciones legales y reglamentarias tienen ese derecho.

REGLAMENTO PARA SOLICITAR LA EXONERACION DE LA TASA POR SERVICIO AL PASAJERO

PRIMERO: La solicitud de Exoneración deberá ser presentada por escrito, personalmente por el interesado, ante la Dirección de Aeronáutica Civil, Departamento de Asesoría Legal, en un término no menor de diez (10) días hábiles anteriores a la fecha del viaje. Las solicitudes que se presenten fuera de este término serán rechazadas de oficio.

SEGUNDO: Se deberá acompañar a la solicitud de Exoneración certificación del funcionario público que corresponda de acuerdo al Artículo 25 de la Resolución No.62-JD de 26 de enero de 1978 y la Ley 8 de 11 de agosto de 1988 dando fe de que el solicitante es una de las personas que tiene derecho a la exoneración solicitada según las estipulaciones legales indicadas.

TERCERO: Cumplidos los requisitos anteriores el Director y/o Subdirector de Finanzas de la Dirección de Aeronáutica Civil expedirá una nota de Exoneración, la cual deberá ser presentada en la Caja del Aeropuerto Internacional de Tocumen al momento de la salida del país del interesado.

CUARTO: Las notas de Exoneración tendrán una vigencia de quince (15) días calendario a partir de su fecha de expedición.

QUINTO: El Director General de Aeronáutica Civil tiene la facultad de aprobar solicitudes de Exoneración por razones humanitarias o interés del Estado, que no hayan cumplido con las formalidades establecidas en el presente Reglamento.

FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 3º, 4º y artículo 14 ordinal a) del Decreto de Gabinete Nº. 13 de 22 de enero de 1969.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA

SECRETARIO DE LA JUNTA DIRECTIVA.

El demandante sostiene que la Resolución impugnada infringe lo preceptuado en los artículos 194, numeral 14 y artículo 17 de la Constitución Nacional. Alega que con su actuación, la Junta Directiva y el Director General de Aeronáutica Civil asumen facultades reservadas por mandato constitucional al Presidente de la República con el Ministro respectivo.

Corrido el traslado al señor Procurador General de la Nación, éste mediante Vista Nº 37 de 9 de agosto de 1993 externó su conformidad con lo pedido por el demandante en cuanto a que se declare inconstitucional la Resolución impugnada. Manifestó que le asiste la razón al demandante, por cuanto que en virtud del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional la potestad reglamentaria únicamente la tiene el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo; ello significa que no es posible que la Junta Directiva de Aeronáutica Civil reglamente artículos de una ley formal, pues ello infringe la norma citada que le asigna esa función exclusivamente al Presidente de la República con el Ministro del ramo respectivo. También indicó el Jefe del Ministerio Público que:

" No puede, entonces, el Ministro de Gobierno y Justicia, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva de Aeronáutica Civil, junto con el Secretario de la misma, reglamentar las

leyes que así lo requieran, pues ello desbordaría el marco constitucional previsto en nuestra ley Fundamental.

Visto esto, la violación de la norma constitucional comentada, a nuestro juicio está demostrada, en consecuencia, por infringida ésta; el artículo 17 de la Constitución también ha resultado desconocido ya que, para que se produzca la violación de este artículo de naturaleza programática es necesario la infracción de otra norma constitucional; lo que, en efecto, ha ocurrido en esta oportunidad."

Planteados los presupuestos fundamentales del presente negocio constitucional, el Pleno pasa a resolver.

De acuerdo con el demandante, la Resolución impugnada violenta el artículo 179, numeral 14 de la Constitución Nacional, el cual establece:

" Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu."

Los artículos 1 y 2 de la Ley 8 de 11 de agosto de 1988 otorgan derechos de exoneración del pago de la tasa por servicio al pasajero.

Mediante Resolución Nº 021-JD de 18 de marzo de 1993, la Junta Directiva de Aeronáutica Civil, aprueba el Reglamento para solicitar exoneración de Tasa por Servicio al Pasajero, desarrollando así la Ley 8 de 11 de agosto de 1988.

El Decreto de Gabinete Nº 13 de 22 de enero de 1969, "por el cual se crea la Dirección de Aeronáutica Civil como una entidad autónoma del Estado", establece en su artículo 1º que esta institución es una "Entidad Autónoma del Estado, con Personería Jurídica, Patrimonio propio y Autonomía en su régimen interno."; por otro lado, el literal a) del artículo 14 señala como una de las facultades de la Junta Directiva de Aeronáutica Civil la de "Aprobar los Estatutos contentivos de las normas y reglamentos que desarrollan las funciones que el presente Decreto de Gabinete asigna a la Dirección de Aeronáutica Civil".

De acuerdo con la mencionada facultad, la Dirección de Aeronáutica Civil, goza de autonomía para reglamentar los servicios que presta a través de los llamados reglamentos internos que son aquellos que se refieren única y

exclusivamente a la organización administrativa de la entidad.

Este planteamiento ha sido acogido por la jurisprudencia de esta Corporación, tal y como se desprende de la siguiente sentencia, que fuera dictada bajo la ponencia del Magistrado Edgardo Molino Mola con fecha 19 de diciembre de 1991, dentro de la advertencia de inconstitucionalidad presentada por Clara Nery Ramos Lugo y Hernán Arbues Bonilla contra los artículos 1,2 y 4 del Reglamento por medio del cual se fijan pautas a seguir en los casos de los asegurados que reporten incremento excesivo en las remuneraciones tendientes a aumentar las prestaciones que concede la Caja del Seguro Social:

"...

De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.

La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia ley de autonomía les imponga. Por ello no prospera el cargo de violación del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.

La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelven." (el resaltado es nuestro).

El Pleno no comparte los criterios esbozados tanto por el demandante como por el Procurador General de la Nación, toda vez que la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil se encuentra debidamente facultada por el Decreto de Gabinete que la creó, para reglamentar los servicios que presta, ya que se trata de una entidad del Estado que goza de autonomía. Ello significa que la Resolución Nº 021 J.D. de 18 de marzo de 1993, por la cual se adopta el Reglamento para solicitar la exoneración de la tasa por servicio al pasajero, no violenta el artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional. Este artículo constitucional se refiere a la potestad reglamentaria que se otorga al Presidente para dictar los reglamentos de ejecución que poseen carácter general y que desarrollan una ley formal, por tanto, no dice relación con los reglamentos administrativos de carácter interno que cada entidad estatal debe dictar para organizar la prestación de los servicios para los cuales se les faculta por ley.

Limitar la capacidad reglamentaria de las entidades autónomas no conduciría sino al desconocimiento de dicha condición, puesto que la autonomía conlleva necesariamente la posibilidad y la facultad de reglamentar y establecer adecuadamente los diferentes aspectos administrativos a fin de que la institución posea una organización eficiente para la prestación de sus servicios.

Ahora bien, en cuanto a los cargos de inconstitucionalidad que se refieren al artículo 17 de la Constitución Nacional, tenemos que el mismo a la letra dice:

"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los

nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."

Reiterada jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que, el artículo 17 de la Carta Magna tiene un carácter meramente programático que se limita a señalar los fines para los cuales

están instituidas las autoridades de la República, de modo que sólo cuando se ha comprobado la violación de otros derechos constitucionales por parte de una autoridad pública, se entiende violado, igualmente, lo contenido en este artículo.

En el caso que nos ocupa, ni el señor Ministro de Gobierno y Justicia, ni la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil han incumplido lo normado en la Constitución Nacional, al expedir la Resolución que reglamenta el derecho a exoneración de la tasa por servicio al pasajero que consagra la Ley 8 de 11 de agosto de 1988, de modo que mal puede considerarse infringido el artículo 17 de la misma.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución Nº 021 J.D. de 18 de marzo de 1993, expedida por la Junta Directiva y el Director de la Dirección de Aeronáutica Civil, por la cual se adopta el Reglamento para solicitar la exoneración de la tasa por servicio al pasajero.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

MGDO. HUMBERTO A. COLLADO

MGDA. MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI
DE AGUILERA

MGDO. RAFAEL GONZALEZ

MGDA. AURA E. GUERRA
DE VILLALAZ

MGDO. ARTURO HOYOS

MGDO. EDGARDO MOLINO MOLA

MGDO. ELIGIO A. SALAS

MGDO. FABIAN A. ECHEVERS

MGDO. ROGELIO A. FABREGA Z.

DR. CARLOS H. CUESTAS
SECRETARIO GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FE DE ERRATA
POR OMISION EN LA LEY 21 DEL 2 DE JULIO DE 1997, POR LA CUAL SE APRUEBA EL PLAN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA REGION INTEROCEANICA Y EL PLAN GENERAL DE USO, CONSERVACION DEL AREA DEL CANAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL 23,323 DEL 3 DE JULIO DE 1997, SE PUBLICARA INTEGRAMENTE EL ANEXO III, AREA DE COMPATIBILIDAD CON LA OPERACION DEL CANAL DE PANAMA, DEBIDAMENTE APROBADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Anexo III

Area de Compatibilidad con la Operación del Canal de Panamá

DESCRIPCION DE LOS LIMITES DEL AREA DE COMPATIBILIDAD CON LA OPERACION DEL CANAL DE PANAMA PANAMA, REPUBLICA DE PANAMA

Partiendo del punto No.1 localizado en la parte oeste de la Bahía de Limón, cerca del Río Petitpie y cuyas coordenadas UTM son 1030500.00 N., 610000.00 E., y continuando con los siguientes rumbos y distancias:

- S. 38° 39' 35"3 E. y distancia de 3201.56 metros hasta el punto No. 3 cuyas coordenadas UTM son 1028000.00 N., 612000.00 E.;
- N. 38° 39' 35"3 E. y distancia de 3201.56 metros hasta el punto No. 5 cuyas coordenadas UTM son 1030500.00 N., 614000.00 E.;
- En dirección Norte y distancia de 13350.00 metros hasta el punto No. 6 localizado en el área del Fondeadero del Atlántico, cuyas coordenadas UTM son 1043350.00 N., 614000.00 E.;
- En dirección Este y distancia de 6500.00 metros hasta el punto No. 7 localizado en el área del Fondeadero del Atlántico, cuyas coordenadas UTM son 1043350.00 N., 620500.00 E.;
- En dirección Sur y distancia de 7600.00 metros hasta el punto No. 8 localizado en la Bahía de Limón, cuyas coordenadas UTM son 1035750.00 N., 620500.00 E.;
- S. 61° 49' 17"1 W. y distancia de 1588.24 metros hasta el punto No. 9 localizado en el Puerto de Colón, cuyas coordenadas UTM son 1035000.00 N., 619100.00 E.;