

30 de Diciembre de 1999.

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto. Propuesto por la Firma Rosas y Rosas, en representación de la Asociación Panameña de Hoteles (APATEL), contra el artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, según la modificación introducida por el Decreto Ejecutivo número 197 de 6 de octubre de 1995.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Con fundamento en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 7, de esa misma excerta legal, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno al proceso de inconstitucionalidad propuesto por la Firma Forense Rosas y Rosas, en representación de la Asociación Panameña de Hoteles (APATEL), contra el artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, según la modificación introducida por el Decreto Ejecutivo número 197 de 6 de octubre de 1995.

I. La norma que se acusa de inconstitucional.

La parte actora considera que el artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, luego de la modificación introducida por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo número 197 de 6 de octubre de 1995 es infractor del Estatuto Constitucional, cuyo texto reformado es el que a seguidas se copia:

¿Artículo 2. El artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, quedará así:

`Artículo 24. Para efectos de los beneficios a que se refiere la Ley 8 de 1994, sólo se tomará en consideración las nuevas inversiones que se realicen a partir de la vigencia de la Ley.

En todo caso, las nuevas inversiones realizadas de conformidad con la precitada Ley y las inversiones realizadas con anterioridad, deberán comprobarse debidamente y registrarse en el Registro Nacional de Turismo en forma separada.

Para establecer los derechos o los beneficios a que como incentivos se establecen en la Ley 8 de 1994, el contribuyente deberá contabilizar la inversión realizada con anterioridad a la vigencia de la Ley en forma separada de la inversión realizada después de su vigencia.

A los efectos de la determinación del incentivo a que tenga derecho el contribuyente, se procederá así:

- a. De acuerdo con el monto resultante debidamente comprobado.
- b. En su defecto, establecer dicho monto en base a una proporción de los montos invertidos a partir de la vigencia de la Ley y el monto total de la inversión, cuando la contabilidad del inversionista no le permita mantener una separación de las inversiones.

Para efectos de determinar el monto del beneficio fiscal relacionado con el impuesto sobre la renta, se utilizará la proporción de la nueva inversión en relación al total

invertido, y dicho porcentaje se aplicará a la renta gravable del período fiscal correspondiente.

II. Las disposiciones constitucionales que se estiman violadas y el concepto de la infracción.

La demandante considera que se han infringido las siguientes disposiciones constitucionales:

a. El artículo 179, numeral 14, de la Constitución Política que dispone:

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

14.

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

La Firma Forense, Apoderada Legal de la demandante considera que la norma constitucional citada otorga al Organo Ejecutivo la llamada potestad reglamentaria reglada, según la cual el mismo está facultado para emitir reglamentos en desarrollo de las Leyes que lo requieran, pero sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu; de manera que se trata de una potestad que por mandato expreso de la Constitución debe ser ejercida respetando las normas contenidas en la Ley que se desarrolla, puesto que en caso contrario se ejerce dicha potestad reglamentaria de manera abusiva, lo que a su vez implica infringir la prohibición contenida en el numeral 14, del artículo 179 de la Constitución Política.

Desde su perspectiva, el artículo 3 de la Ley 8 de 1994 declara al turismo una industria de utilidad pública y de interés nacional, por lo que en el artículo primero de esa Ley se consigna como finalidad de la misma otorgar incentivos y beneficios a las personas que se dediquen a actividades turísticas; a adoptar mecanismos necesarios para lograr la conjunción y coordinación de la acción del sector público y del sector privado en el área del turismo, y promover el turismo en Panamá. Añade que esas normas dejan sentados los fines o propósitos para los cuales fue emitida la referida Ley y, por ello, las subsiguientes normas de la misma deben ser interpretadas y aplicadas en función y en coordinación con las primeras, a efecto de no desvirtuar los propósitos y la apropiada interpretación y aplicación de la Ley.

Por considerarlo prudente, la recurrente hace referencia al texto del artículo 8, literal b, del numeral 1, de la Ley número 8 de 1994, que a la letra dice:

Artículo 8. Con el objeto de incentivar la inversión de nuevas obras y actividades destinadas a ofrecer facilidades turísticas, se les otorga los siguientes incentivos fiscales a las personas naturales o jurídicas que se acojan a lo dispuesto en la presente Ley:

1. Servicio de hospedaje público turístico: Para la construcción, equipamiento, rehabilitación y desarrollo eficiente de establecimiento de alojamiento público señalados en el numeral 1 del artículo 6 de esta Ley, cuya inversión mínima sea de TRESCIENTOS MIL BALBOAS (B/.300,000.00) en el área metropolitana y, en el resto de la República, que la inversión mínima sea de CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.50,000.00) excluyendo el valor del terreno con excepción de los albergues y hostales familiares, cuya inversión mínima será fijada por el Instituto Panameño de Turismo. Las áreas mencionadas gozarán de los siguientes incentivos:

a. Exoneración del impuesto de inmuebles, por el término de veinte (20) años contados a partir de la fecha de inscripción en el Registro Nacional de Turismo. Esta exoneración

b. Exoneración del impuesto de inmuebles, por el término de veinte (20) años contados a partir de la fecha de inscripción en el Registro Nacional de Turismo. Esta exoneración

cubrirá todos los bienes inmuebles, propiedad de la empresa, siempre que éstos sean íntegramente utilizados en las actividades turísticas. (El subrayado es nuestro).

La demandante acota, además, que en la norma legal reproducida se le concede a las empresas hoteleras, como uno de los incentivos para la inversión de nuevas obras y actividades destinadas a ofrecer facilidades turísticas, la exoneración del impuesto de inmueble por el término de 20 años contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, que cubrirá todos los bienes inmuebles, propiedad de la empresa, siempre que éstos sean íntegramente utilizados en actividades turísticas.

Es su opinión, la norma citada con una claridad meridiana, establece que la exoneración del impuesto de importación cubrirá todos los bienes inmuebles propiedad de la empresa, a condición de que los mismos se utilicen íntegramente en las actividades turísticas.

A juicio de la demandante, en el artículo 24 del Decreto Ejecutivo 73 de 1995, de acuerdo a la modificación introducida por el artículo 2 del Decreto Número 197 A de 6 de octubre de 1995, se limitó tal exoneración del impuesto de importación a las nuevas inversiones que se realicen a partir de la vigencia de la ley, excluyendo las anteriores a esa fecha, a pesar de que en conjunto constituyan una unidad inmueble utilizada en forma integral en las actividades turísticas. Obsérvese que la norma reglamentaria impugnada exige que las nuevas inversiones deben comprobarse y registrarse en el Registro Nacional de Turismo en forma separada, contabilizando igualmente en forma separada la nueva inversión realizada, para luego aplicar la fórmula que a ese efecto estableció dicha norma reglamentaria.

Esa limitación instituida por la norma reglamentaria impugnada, desde su óptica, constituye una violación directa al artículo 8, literal b, del numeral 1, de la Ley 8 de 1994, pero también una violación directa al numeral 14, del artículo 179 de la Constitución Política, que obliga al Ejecutivo a reglamentar las leyes que lo requieran sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu. Por esa razón, plantea la recurrente que, en el caso que nos ocupa, el Ejecutivo se apartó en forma evidente del texto de la norma legal mencionada e igualmente de su espíritu, por lo que la infracción de la norma constitucional resulta evidente.

Examen de constitucionalidad.

Esta Procuraduría observa que, efectivamente, de acuerdo con el artículo 179, numeral 14, de la Constitución Política, le corresponde al Presidente de la República, en asocio con el Ministro del Ramo, expedir normas de carácter reglamentario, en desarrollo de disposiciones legales; ello supeditado al texto y al espíritu de la Ley. Así lo ha manifestado el Dr. José Dolores Moscote, en su obra titulada Derecho Constitucional Panameño, al señalar lo siguiente:

El ejercicio de la potestad reglamentaria es la piedra de toque de la lealtad del ejecutivo a la intención de la Ley. Reglamentar, desenvolver, las pautas que esta ha señalado requiere un cuidadoso estudio de las circunstancias y necesidades que determinaron su expedición; requiere ante todo, que el presidente esté constantemente dispuesto a pagarle a la ley el tributo que ella merece dentro de las posibilidades de un régimen de escrupulosa legalidad. El decreto reglamentario no puede ser fácil válvula de escape de la arbitrariedad, que es todo acto de pensamiento, por razonable que parezca, que contraría la letra o la mente, de la Ley. El presidente, dentro de la potestad reglamentaria, goza, indudablemente, de cierta facultad discrecional enderezada, desde luego, a extraer de la voluntad legislativa todas las virtualidades de bien que generalmente ella contiene, pero debe guardarse mucho, a este respecto, de no extralimitarse en sus funciones, asumiendo conscientemente el papel del legislador.

La reglamentación debe ceñirse al pensamiento, sin desvirtuarlo; debe dirigirse a respaldar su autoridad, no a menguarla, debe concretarse a lo indispensable, y nada más, como que su fin ha de ser buscar la verdadera efectividad en orden a la ejecución de las leyes. Casos ya reglamentados por el mismo legislador en toda su amplitud y con claridad, que no ofrezcan dudas ni dificultades para su amplificación en la práctica, no pueden ser objeto de la facultad reglamentaria ejecutiva. Llenar los vacíos, facultar el cumplimiento de la voluntad legislativa, dictando las reglas convenientes para que sea realizada en toda su extensión, esa y no otra, es la esfera que al ejecutivo se indica en esta materia de suyo delicada, pues lleva fácilmente a una peligrosa extralimitación de funciones, que anula o varía la obra del cuerpo legislativo nacional.¿ (5) Francisco de Paula Pérez. Derecho Constitucional Colombiano, pág. 313.

Lo anteriormente transcrito resume con nítida claridad la mejor doctrina del derecho público en cuanto a la potestad reglamentaria del ejecutivo. El jefe de éste puede tener una política administrativa tan personal como quiera; puntos de vista acerca de la conducción de los negocios públicos del Estado, radicalmente opuestos o contrarios a los principios. Lo más que puede hacer es usar sus atribuciones de colaborar en la formación de las leyes para que el cuerpo legislativo vote las que se conformen con su política y sus particulares principios. Es el camino que siguen los presidentes respetuosos de la ley, sabedores de que la ciudadanía tiene derechos administrativos que hacer valer ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa.¿ (Panamá, 1960, págs. 416 - 417).

La norma in examine consagra lo que la doctrina constitucional suele denominar la potestad reglamentaria del Organó Ejecutivo, con la facultad de expedir reglamentos con la finalidad de desarrollar los preceptos de la Ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución y dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacerlo pueda el Organó Ejecutivo modificar en ningún aspecto la ley así reglamentada.

Destacados autores como BIELSA nos dicen que la potestad reglamentaria consiste: ¿por una parte, en ordenar los principios de la ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, cuando ello es necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación de aquella; y por otra, en precisar, aclarar e interpretar -a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la ley, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que hace en circulares e instrucciones.¿ (Derecho Administrativo, Tomo I, página 306).

Cabe observar que la potestad reglamentaria que ejerce el Organó Ejecutivo es limitada, en virtud de la sumisión absoluta del reglamento a la Ley, en este sentido GARCIA DE ENTERRIA Y FERNANDEZ nos dicen que el reglamento ¿no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde está es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido.¿ (Tratado de Derecho Administrativo I, quinta Edición, pág. 196).

Lo cierto es que, a juicio de nuestra Magistratura, el reglamento debe ser definido, a la vez, con un criterio de orden formal, lo que nos lleva a la conclusión que nos encontramos ante un acto administrativo de carácter ejecutorio; desde el punto de vista material, el reglamento se caracteriza por contener disposiciones generales e

impersonales, que lo diferencian de los actos administrativos no reglamentarios, cuyas normas no se agotan con su ejecución.

La Corte explica que los reglamentos, por su relación con las leyes, son de tres clases, en nuestro sistema jurídico, y que son: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de leyes, son los que emanan del artículo 179, numeral 14, de la Carta Magna, cuyo texto ya citamos, y cuya misión es asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, por tratarse de una acción realizada por la Administración Pública subordinada a la Ley y con límites propios, que tienen vedado modificar el texto o el espíritu de la ley que están reglamentando.

Asimismo, la segunda clase de reglamentos, son los denominados autónomos, en los que la Administración, directamente, interpreta y desarrolla el Estatuto Fundamental. Se trata de casos en los que el Ejecutivo regula materias que no han sido contempladas en las leyes; sin embargo, no puede tratarse de materias que le están reservadas directamente a la Ley. El Pleno cita como ejemplo del mismo, el Decreto Ejecutivo N°159 de 1941, relativo al tránsito en el territorio de la República de Panamá.

Este tipo de actos está consagrado en el artículo 179, numeral 10, de la Constitución Política que dice:

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

1. ¿

10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución;

En tercer lugar, se indican los reglamentos de necesidad o de urgencia, los que son emitidos por los gobiernos ¿de jure¿ y que abarcan materias reservadas a las leyes. Estos reglamentos son excepcionales y, como su nombre lo indica, tienen su fundamento en la necesidad o urgencia, tendientes a tomar medidas en casos de calamidades o por motivos de interés público, siempre que el Parlamento esté en receso o no esté reunido, con la prerrogativa de este último Órgano del Estado, de confirmarlos o rechazarlos, posteriormente, por lo que ¿-consecuentemente-¿ se entienden derogados. (Cf. Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 29 de octubre de 1991. R.J. de octubre de 1991).

En el proceso que nos ocupa, coincidimos con la posición planteada por la demandante, al aseverar que el texto del artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, por el cual se reglamenta la Ley número 8 de 14 de junio de 1994, modificado por el Decreto Ejecutivo número 197 A, de 6 de octubre de 1995, es violatorio del Estatuto Fundamental, concretamente el artículo 179, numeral 14, que consagra la Potestad Reglamentaria del Órgano Ejecutivo; al indicar que la norma acusada ha rebasado los límites contenidos en la Ley, al considerar ¿de forma separada- las construcciones realizadas antes y después de la vigencia de la Ley.

Respalda nuestro criterio, las razones que explicamos a continuación:

La Ley número 8 de 14 de junio de 1994, por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá, introdujo una serie de incentivos fiscales tendientes a garantizar que, efectivamente, se incentive la inversión de obras nuevas y las actividades destinadas a ofrecer facilidades turísticas.

Los incentivos fiscales a los que nos referimos son los siguientes:

- 1- Impuesto de importación.
- 2- Impuesto de inmuebles.
- 3- Impuesto sobre el capital.

4- Impuesto de muellaje.

5- Impuesto sobre la renta.

6- Depreciación.

Para cada uno de esos incentivos fiscales, la Ley número 8 de 1994 precisa la forma como se obtiene el beneficio.

El literal b, al que se refiere la demandante, proviene del numeral 1, del artículo 8 de la Ley 8 de 1994, que regula el Servicio de hospedaje público turístico.

El incentivo fiscal va destinado a las personas naturales o jurídicas que construyan, equipen, rehabiliten y desarrollen de manera eficiente los establecimientos de alojamiento público, tales como hoteles, moteles, apart-hoteles, pensiones, albergues, hostales familiares, edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal que se dediquen íntegramente a ofrecer alojamiento público turístico, sean estos manejados o explotados por los copropietarios o por terceros, de edificación de tiempo compartido destinados al turismo, cabañas, sitios de acampar destinados a la explotación del ecoturismo y parques temáticos, al tenor del artículo 6, numeral 1, de la Ley número 8 de 1994, por remisión expresa del artículo 8 de la misma excerta legal.

Nótese que el artículo 8, in comentario, para otorgar el incentivo fiscal exige que se efectúe una inversión mínima de trescientos mil balboas en el área metropolitana y, en el resto de la República, una inversión mínima de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) excluyendo el valor del terreno.

Dicha norma exceptúa a los albergues y hostales familiares, cuya inversión mínima será fijada por el Instituto Panameño de Turismo.

El literal b, del numeral 1, del artículo 8 (in examine) exonera del pago del impuesto de inmuebles, por el término de veinte (20) años contados a partir de la fecha de inscripción en el Registro Nacional de Turismo.

El literal añade que la exoneración cubrirá todos los bienes inmuebles, propiedad de la empresa, siempre que éstos sean íntegramente utilizados en las actividades turísticas; sin embargo, la Ley no distingue (en el literal b, del artículo 8) que la exoneración atañe directamente a las inversiones en nuevas obras y en actividades destinadas a ofrecer facilidades turísticas; cosa que sí especificó el Decreto reglamentario acusado de inconstitucional.

El Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, reglamentario, en su artículo 24 dispuso que: ¿para los efectos de los beneficios a los que se refiere la Ley 8 de 1994, sólo se tomarán en consideración las nuevas inversiones que realicen a partir de la vigencia de la Ley¿.

Como puede observarse, dicha normativa rebasó los lineamientos establecidos expresamente en la Ley.

En esa misma línea se emitió el Decreto Ejecutivo número 197 A que modificó el Decreto reglamentario y, en su artículo 2, adoptó un texto similar; es decir: ¿sólo se tomarán en consideración las nuevas inversiones que se realicen a partir de la vigencia de la ley.¿ Para ello, el Decreto Ejecutivo número 197 A de 1995 requiere que las nuevas inversiones realizadas al amparo de la Ley 8 de 1994, se contabilicen separadamente; de forma tal que puedan distinguirse de las inversiones anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 8 de 1994.

Obsérvese que el párrafo final del artículo 2 reglamentario, dispone que: ¿Para efectos de determinar el monto del beneficio fiscal relacionado con el impuesto sobre la renta, se utilizará la proporción de la nueva inversión en relación al total invertido, y dicho porcentaje se aplicará a la renta gravable del período fiscal correspondiente.¿, lo que nos revela un mismo lineamiento entre el texto legal y el reglamentario.

Por consiguiente, la situación planteada excede los límites de la Potestad Reglamentaria, habida cuenta que el Órgano Ejecutivo rebasó el texto y el espíritu de la Ley, en infracción al artículo 179, numeral 14, de la Carta Magna.

En cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia fechada 29 de octubre de 1991, expresó, en esencia, lo siguiente:

¿La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de `la reserva de la ley¿, como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley, menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detalle con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo `la expresión de la potestad reglamentaria ...es inversamente proporcional a la extensión de la Ley¿ (Derecho Administrativo, novena edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pág. 38).

Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo `está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la administración tiene atribuidas en el concierto público. (Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, ob., cit., pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución, que si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes...¿ (Registro Judicial de octubre de 1991, pagina 145).

El precepto constitucional en estudio, dispone que la reglamentación de toda ley tiene que atenerse a su texto y a su espíritu, so pena de infringir no solamente la ley reglamentada, sino también la propia Constitución. Así Fernando Garrido Falla considera que:

¿... los reglamentos no pueden derogar ni modificar el contenido de leyes formales, decretos leyes o legislativos, ni de otros reglamentos dictados por autoridad de mayor jerarquía¿; `los reglamentos independientes o autónomos no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares¿; `los reglamentos que en ejecución de una Ley anterior y en virtud de autorización expresa pueden limitar derechos a particulares no deben extenderse a materias distintas de la ley de

autorización; no deben regular cuestiones que, por su naturaleza, pertenezcan al campo jurídico privado; y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos. (Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242, citado en la Sentencia del Pleno de la Corte del 29 de octubre de 1991).

De acuerdo con nuestro Estatuto Fundamental y la Doctrina Administrativista, las leyes formales son aquellas que expide la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su potestad legislativa y, por su concreción y/o complejidad, requieren ser desarrolladas a través de Decretos que, de conformidad con el artículo constitucional invocado, deben ser expedidos por el máximo representante del Organismo Ejecutivo, con la participación del Ministro del Ramo respectivo; Decretos Reglamentarios éstos que son de ejecución y que poseen carácter general. (Cf. Sentencia de 5 de mayo de 1993. Rivera y Rivera, en representación de Wellington Fung Low vs- el Resuelto N°ALP-036-ADM de 4 de septiembre de 1991, por medio del cual se establece el Servicio Internacional de Fumigación (SIF) y se desarrolla la Ley 51 de 2 de diciembre de 1977, que autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario para el cobro de tasas en concepto de fumigación e inspección de cuarentena y para la expedición y renovación de permisos de exportación, importación, tránsito o traslado de animales y de productos y subproductos de origen animal o vegetal).

De lo expuesto, a juicio de la Procuraduría de la Administración, el artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, luego de la modificación introducida por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo número 197 de 6 de octubre de 1995 es inconstitucional, porque infringe el artículo 179, numeral 14, de la Carta Política.

Respalda nuestro criterio el siguiente precedente jurisprudencial; veamos:

El numeral 14 de este precepto constitucional [artículo 179] consagra la potestad reglamentaria del Organismo Ejecutivo (Presidente de la República con el Ministro del Ramo respectivo), para desarrollar la ley, cumpliendo así su finalidad práctica, sin que en ningún momento pueda rebasar el límite o marco impuesto por la propia ley que reglamenta... (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechada 11 de enero de 1999). En segundo lugar, se dice vulnerado el artículo 17 de la Constitución Política, que establece:

b. En segundo lugar, se dice vulnerado el artículo 17 de la Constitución Política, que establece:

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

Al plantear el concepto de la infracción, la Firma Forense, Apoderada Judicial de la demandante explicó que la norma constitucional citada señala, como parte de la misión de las autoridades públicas, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, norma que es aplicable al Organismo Ejecutivo. Por tanto, de acuerdo a esa norma constitucional, el Organismo Ejecutivo al emitir la norma reglamentaria impugnada con esta demanda, debió respetar las normas constitucionales anteriormente invocadas y las normas de la Ley 8 de 1994. Por tanto, al apartarse de lo establecido en el artículo 179, numeral 14, y 278, numeral 2, de la Carta Política y del artículo 8, literal b del numeral 1, de la Ley 8 de 1994, violó en forma directa el artículo 17 de la Carta, pues

emitió una norma reglamentaria que desatiende el mandato consignado en esta norma constitucional.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD.

Antes de efectuar el análisis de la norma constitucional, frente al texto de la norma reglamentaria que se acusa de infractora, consideramos prudente recordar que el artículo 17 de la Constitución Política es una norma que tiene carácter programático; es decir, meramente enunciativa que declara los fines para los cuales se instituyeron los funcionarios públicos y que no crea derechos subjetivos en beneficio de la colectividad, por lo que no es viable señalar su infracción de manera directa.

La Corte Suprema de Justicia (Pleno) en reiteradas ocasiones ha señalado dicho criterio, al señalar lo siguiente:

¿Se sostiene que esa sentencia es violatoria del artículo 17 de la constitución Nacional. La Corte entiende, sin embargo, que el citado artículo se encarga de consagrar, en términos muy generales, la función de las autoridades públicas, como una forma de declarar constitucionalmente el principio de la limitación jurídica de la voluntad del Estado, -expresada a través del ejercicio del poder público- frente al conjunto de derechos y deberes de los particulares, creando equilibrio jurídico entre gobernantes y gobernados.

El artículo formula genéricamente la declaración y los artículos subsiguientes, señalan las limitaciones de la voluntad estatal mediante el establecimiento de garantías precisas...

El artículo 18 de la Constitución participa de la misma característica de declaración genérica, que distingue al artículo 17 cuyo motivo no admite, tampoco su violación directa, en un caso concreto. (Sentencia de 27 de abril de 1983)¿

-0-0-0-0-0-

¿La Corte ha sostenido en forma reiterada que el artículo 17 de la Constitución nacional no es una norma susceptible de ser violada en forma directa ya que se trata de una disposición de carácter programática que se limita a establecer los fines para los cuales han sido establecidas las autoridades de la República y que tiene como principal propósito `asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir la constitución y la Ley. (Sentencia de 26 de julio de 1989)¿

No obstante lo anterior, sí es pertinente señalar la infracción del artículo 17 de la Constitución Política, cuando dicha norma se dice vulnerada en asocio con una norma constitucional denominada operativa, preceptivas o normativas, que sí están dotadas de carácter coercitivo y, por ende, consideradas auténticas normas jurídicas.

En ese sentido, esta Procuraduría analizó el texto del artículo 179, numeral 14, con el artículo 17, ambas de la Constitución Política, y arribamos a la conclusión que se ha transgredido el texto del artículo 17 Constitucional, porque el Presidente de la República, junto con el Ministro respectivo, al expedir el Decreto Reglamentario, no se ciñó a las reglas que establece la Carta Política para ejercer la Potestad Reglamentaria.

El autor Fernández Vázquez, precisa que: ¿El Estado de Derecho implica, que todas las actuaciones públicas, están basadas en un orden de normas preestablecidas. Las obligan a todo, incluso al Estado y a los órganos que lo integran. De evitar desviaciones se encargan los Tribunales. Se pretende así descartar arbitrariedades, los exentos, independientes, las prerrogativas no sometidas a control y decisión de los órganos

soberanos. El Estado de Derecho supone que las normas se mantienen vivas, en vigor; hasta que se las derogue o modifique con otras de igual categoría; así surge la idea seguridad pública para el ciudadano. (Diccionario de Derecho Público Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981).

El texto del artículo 2 del Decreto Ejecutivo número 197 A de 1995 vulnera el derecho de los inversionistas que promueven actividades turísticas, de acceder a la exoneración del impuesto de inmueble, por el término de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, de poder incluir todos los bienes inmuebles (de propiedad de la empresa) que se utilicen íntegramente en las actividades turísticas, porque el Decreto reglamentario sí supedita el beneficio fiscal a las nuevas inversiones y a los montos que exige el artículo 8 de la Ley 8 de 1999, por lo que el texto de la norma reglamentaria acusada de inconstitucional, rebasa lo establecido en la Ley y, por ende, las autoridades de la República, en este caso representadas por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro (en ese entonces), dejaron aplicar el mandato constitucional de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Por consiguiente, conceptuamos que se ha vulnerado el texto del artículo 17 de la Constitución Política.

c. Finalmente, la demandante considera que se ha infringido el artículo 278, numeral 2, de la Constitución Política, que establece:

¿Artículo 278: Para realizar los fines de que trata el artículo anterior, la Ley dispondrá que se tomen las medidas siguientes:

1. ¿

2. Promover la creación de empresas particulares que funcionen de acuerdo con las recomendaciones mencionadas en el aparte anterior, establecer empresas estatales e impulsar la creación de las mixtas, en las cuales participará el Estado, y podrá crear las estatales, para atender las necesidades sociales y la seguridad e intereses públicos.

Al consignar su inconformidad, la demandante planteó lo siguiente: ¿Como surge del texto de la norma constitucional reproducida, el Estado a través de la Ley debe promover la creación de empresas particulares que funcionen de acuerdo a las recomendaciones que comisiones de técnicos o de especialistas constituidas para analizar las condiciones y posibilidades económicas en el país. Según la recurrente, esa norma responde al rol dinámico que debe desempeñar la Administración Pública en el campo de la economía y, por tanto, en el de la industria turística.

En adición a lo anterior la recurrente indicó que el artículo 3 de la Ley 8 de 1994, que es una Ley destinada a promover las actividades turísticas en la República de Panamá, ¿declara al turismo una industria de utilidad pública y de interés nacional¿; por tanto, la actividad turística tiene señalada importancia para los intereses públicos, por lo cual el Estado promueve la creación de empresas dedicadas al desarrollo de ese tipo de actividad, como es el caso de aquellas que crean y operan hoteles en el país y que cumplen los requisitos de capital y otros que esa ley instituyó.

Por tanto considera que, al privarse a las empresas hoteleras mencionadas de gran parte de los incentivos tributarios, otorgados por vía de la exoneración del impuesto de inmueble, que deben aplicarse a todos los bienes que aquellas utilizan integralmente en las actividades turísticas, el artículo 24 del Decreto Ejecutivo 73 de 1995, modificado por el artículo 2 del Decreto 197 A de ese año, viola en forma directa el artículo 278, numeral 2, de la Constitución Política, puesto que produce un defecto contrario al señalado en la norma constitucional. Por consiguiente, al privar a las empresas de un incentivo que la Constitución autoriza para su promoción, hace que tales actividades no

sean lo suficientemente atractivas para los inversionistas privados, desvirtuándose de esta manera los propósitos consignados en la norma constitucional.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD.

Este Despacho se opone a los planteamiento de la Firma Forense, Apoderada Judicial de la demandante, porque la disposición reglamentaria acusada, en su texto, no impide o prohíbe el ejercicio de actividades económicas, ni el papel del Estado de orientarlas, dirigir las ni reglamentarlas. Tampoco evita o niega, mediante su contenido, que se acreciente la riqueza nacional ni el aseguramiento del mayor número de beneficios a los habitantes del país.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo 197 A de 1995, que modifica el artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995 tampoco prohíbe o niega la creación de empresas destinadas a la promoción de actividades turísticas.

Siendo ello así, a nuestro juicio, no se produce la infracción del artículo 278 de la Constitución Política invocado por la parte demandante.

Por lo expuesto, solicitamos ¿respetuosamente- a los Señores Magistrados que conforman el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se sirvan declarar la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto Ejecutivo número 197 A de 6 de octubre de 1995, que modificó el artículo 24 del Decreto Ejecutivo número 73 de 8 de abril de 1995, porque vulnera los artículos 17, y 179, numeral 14, de la Constitución Política.

Pruebas: Aceptamos las aducidas porque se adecuan a los requisitos exigidos por el Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.
Del Señor Magistrado Presidente,

Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec.

Lcdo. Victor L. Benavides P.
Secretario General