Sala Constitucional

Resolución Nº 13522 - 2018

Fecha de la Resolución: 21 de Agosto del 2018
Expediente: 18-011047-0007-CO
Redactado por: Nancy Hernández López
Clase de Asunto: Consulta legislativa preceptiva
Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Contenido de Interés:
Temas (descriptores): SERVICIOS PÚBLICOS
Subtemas (restrictores): NO APLICA
Tipo de contenido: Voto de mayoría
Rama del derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica. Expediente Legislativo No. 20221

Texto de la Resolución

180110470007CO

Exp: 18-011047-0007-CO
Res. Nº 2018013522

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas quince minutos del veintiuno de agosto de dos mil dieciocho .

Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de "*Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica",* expediente legislativo número 20.221.

Resultando:

1.- Esta consulta se formula en cumplimiento de lo que establece el inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y fue recibida en la Secretaría de la Sala el 18 de julio de 2018, con una copia certificada del expediente legislativo. La Presidencia de la Sala la tuvo por presentada ese mismo día, de manera que el término para evacuarla vence el día 18 de agosto de 2018.

2.- En los procedimientos se han cumplido con las formalidades establecidas en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Redacta la Magistrada **Hernández López**; y,

Considerando:

I.- De previo.- Resulta necesario tener presente que -en concordancia con lo que señala el artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- la consulta legislativa preceptiva procede en el caso de proyectos de aprobación de tratados internacionales luego de la aprobación del proyecto en primer debate y antes de la aprobación definitiva. Al evacuarla, la Sala dictaminará sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero su opinión será vinculante sólo en lo que se refiere al trámite seguido. Para los efectos anteriores se realiza primero una síntesis cronológica del trámite proyecto de ley, se revisan luego las cuestiones formales que puedan existir y finalmente se analiza el fondo del proyecto.

II.- Cronología de la tramitación del expediente legislativo número 20.221 En el expediente legislativo que contiene el proyecto de aprobación del proyecto de "*Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica",* expediente legislativo número 20.221.se observa el siguiente orden de actuaciones:

1) El 20 de diciembre de 2016, el Ministro de la Presidencia presenta ante el Directorio Legislativo el proyecto "*Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica",* (folios 1 al 32 del expediente legislativo).

2) El mismo día, la Presidencia de la Asamblea Legislativa tiene por presentado el proyecto y lo remite a Estudio de la Comisión de Permanente Especial de Relaciones Internacionales y de Comercio Exterior y se solicita el informe de Servicios Técnicos, de conformidad con el artículo 118 del Reglamento de la Asamblea legislativa (folio 36 del expediente legislativo).

3) el 3 de marzo de 2017 se concreta la publicación del proyecto al Diario Oficial la Gaceta, (carátula del expediente legislativo).

4) el 7 de marzo de 2017 se recibe formalmente el expediente en la Comisión Permanente de Especial de Asuntos Internacionales y el 23 de marzo siguiente se acuerda consultar el proyecto a la Dirección General de Aviación Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Dirección General de Migración y Extranjería, Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Panificación Nacional y Política Económica. (folio 45 del expediente legislativo).
5) El 17 de abril de 2018, se introduce en el expediente el informe del Departamento de Servicios Técnicos sobre el proyecto consultado. Allí se concluye -en lo que interesa para efectos de esta consulta- que, en cuanto al fondo de las regulaciones, el convenio se enmarca dentro de marco normativo del cual nuestro país ya forma parte. Por otra parte, en cuanto a cuestiones formales se hacen observaciones: a) se recomienda que el Consejo técnico de Aviación civil indicar los alcances del concepto información operacional, pues de ello dependerá la necesidad de que la iniciativa requiera aprobación por dos tercios según lo dispuesto en el artículo 24 Constitucional; b) en relación con el artículo 33 incisos 3) y 4) del acuerdo que regulan enmiendas y su anexo, se señala que podría lesionar la Constitución Política, por irrespetar el procedimiento establecido para la modificación de acuerdos internacionales (folios 101 y ss. del expediente legislativo)
6) El 27 de abril la Comisión corrige los problemas de forma en cuanto a las certificaciones del proyecto y además, aprueba consultar el proyecto al Consejo Técnico de Aviación Civil. (124 del expediente legislativo).
7) El 29 de junio de 2017 la Comisión aprueba por unanimidad una posposición del proyecto, pues indica la existencia de una discrepancia entre el CETAC y el Ministerio de Hacienda.
8) El 18 de octubre de 2017 se aprueba el proyecto en estudio en Comisión y se dispone la confección del dictamen afirmativo de mayoría que se recibe el 7 de noviembre siguiente (folios 184 y ss del expediente legislativo)
9) El 28 de junio de 2018 se inicia en el Plenario Legislativo la discusión del Proyecto y ese mismo día es aprobado en primer debate sin discusión alguna con el voto de 48 diputados. (Folios 203 y 204 del expediente legislativo)
10) El 4 de julio de 2018 queda aprobada la redacción final del proyecto por parte de la Comisión Permanente de Redacción y al día siguiente se entrega el informe al Directorio de la Asamblea Legislativa (folios 242 y 272 del expediente legislativo).
III.- Observaciones sobre el procedimiento. El proyecto de "*Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica",* fue suscrito en el año dos mil trece por el Ministro de Turismo en ese entonces y dicha actuación que fue confirmada en todos sus extremos mediante Decreto 38813 RE del 25 de noviembre de 2014. Se constata igualmente la publicación en el Diario oficial la Gaceta, el 3 de marzo de 2017.

El Informe de Servicios Técnicos fue presentado a tiempo para que fuese conocido y analizado por los Diputados que conforman la comisión dictaminadora y además se realizaron consultas a instituciones relacionadas como la Dirección General de Aviación Civil; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; la Dirección General de Migración y Extranjería; la Dirección General de Aduanas; el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Panificación Nacional y Política Económica. Luego de recibir las respuestas a las consultas, sin discusión alguna se aprobó el texto del proyecto y emitió un informe de mayoría afirmativo que se hizo llegar al Plenario oportunamente.- Tiempo después se inició la discusión por el fondo del proyecto, pero no se hizo uso de la palabra y tampoco se presentaron mociones de fondo reguladas por del artículo 137, por lo que se tuvo por discutido y se sometió a votación y fue aprobado por un total de 48 diputados el 28 de junio de 2018.-
IV.- Sobre el fondo. En cuanto al fondo de la consulta y luego de la revisión del contenido del proyecto de ley "*Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica",* expediente legislativo número 20.221, este Tribunal concuerda con las apreciaciones del Departamento de Servicios Técnicos respecto de la existencia de problemas de constitucionalidad en la cláusula 33 del Convenio, el cual dispone:
"Artículo 33. Enmiendas.
1.- Cualquiera de las partas puede solicitar, en todo momento, que se realicen consultas con la otra parte, para enmendar el presente Acuerdo o sus Anexos o su Cuadro de rutas. Dichas consultas se iniciarán dentro de los sesenta días de la fecha de recepción de la solicitud.
2.- Dichas consultas pueden realizarse por medio de reuniones o por correspondencia.
3.- Toda enmienda entrará en vigor al confirmarse mediante el intercambio de notas diplomáticas.
4.- Toda enmienda de los Anexos o cuadro de rutas puede efectuarse mediante acuerdo escrito entre las autoridades aeronáuticas de las Partes y entrará en vigor al confirmarse mediante intercambio de notas diplomáticas."
El citado órgano de la Asamblea Legislativa, incluyó en su informe, un amplio apartado donde razona con claridad los fundamentos para concluir que esa facultad de enmienda que recoge un procedimiento ajeno al establecido para la modificación de este tipo de instrumentos jurídicos, resulta inválida, en tanto que no puede siquiera considerarse como un proceso de conclusión de protocolos de menor rango. Esta Sala observa que -en efecto- la cláusula 33 recoge sin ambages la posibilidad sin límite de enmendar los términos de este convenio internacional, mediante el intercambio de notas diplomáticas lo cual resulta contrario a las reglas establecidas en la propia Constitución Política para estos casos. También se observa que aunque en general el contenido del proyecto se asemeja a anteriores convenios del mismo tipo firmados por Costa Rica, lo cierto es que en este punto específico se aprecia una clara diferencia, como por ejemplo respecto de la ley número 9117 *"Acuerdo sobre servicios aéreos entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de la República Federativa del Brasil",* que en ese mismo punto señala:
"ARTÍCULO 23
Enmiendas
Cualquier enmienda de este Acuerdo, convenida entre las Partes, entrará en
vigencia en fecha a ser determinada mediante intercambio de notas diplomáticas, indicando que todos los procedimientos internos necesarios fueron completados por las Partes."

O bien, la ley número 9034 que recoge el "*ACUERDO SOBRE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL GOBIERNO DE CANADÁ"* que, en su artículo 21 dispone:
"ARTÍCULO 21.- Enmiendas

Toda modificación al presente Acuerdo mutuamente determinada de conformidad con las consultas celebradas en virtud del Artículo 20 del presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de la última notificación escrita, enviada porvía diplomática y por medio de la cual las Partes Contratantes se hayan notificado mutuamente de que se han completado todos los procedimientos internos necesarios para la entrada en vigor de la enmienda."

Debe observar igualmente, este Tribunal que ya anteriormente había hecho una observación a la Asamblea Legislativa en un sentido muy similar, cuando se emitió la opinión consultiva sobre el proyecto *"Aprobación del acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la república de Costa Rica y el Gobierno de la República del Paraguay y su Anexo",* expediente legislativo número 17.278. En esa ocasión, la sentencia número 2010-18727 diez horas y veintitrés minutos del doce de noviembre del dos mil diez, recogió las siguientes consideraciones de interés:
"V.- No obstante, el Departamento de Servicios Técnicos en su informe llamó la atención respecto del hecho de que artículo XIV recoge reglas diferentes para modificar el texto del acuerdo por una parte y el texto del anexo por otra.- Originalmente los Diputados, habían propuesto una cláusula interpretativa en el sentido de que cualquier modificación al Acuerdo o al Anexo debería cumplir los trámites establecidos en la Constitución Política y la legislación afín, pero ello no llegó a conocerse, de modo que se emitió un nuevo dictamen y se aprobó el proyecto sin ninguna referencia a este tema concreto que para la Sala si puede representar un roce con la normativa constitucional. En efecto el citado artículo del proyecto señala literalmente en que:
"Artículo XIVConsultas Modificaciones y enmiendas
1.- (...)
2.- Cualquiera modificación y/o enmienda al presente Acuerdo, excepto el Anexo entrarán en vigor en la fecha de intercambio de Notas en que se señale que todos los procedimientos internos necesarios se han cumplido por ambas partes Contratantes.
3- Cualquier modificación y/o enmienda al Anexo del presente Acuerdo requerirá el sólo acuerdo de las autoridades aeronáuticas de ambas partes Contratantes y entrará en vigor mediante un intercambio de notas.-"
En opinión de este Tribunal y tal y como lo indica el artículo 124 inciso 4) la modificación de los Convenios internacionales solo puede hacerse cumpliendo cabalmente con que allí se establece, excepción hecha de lo que la propia Constitución denomina Protocolos de menor rango; nada se dice entonces sobre la posibilidad de tratar de forma distinta el cuerpo de un acuerdo o convenio internacional por una parte y sus anexos por otra para efectos de fijar el procedimiento requerido para de aprobación.- Igualmente, no existe ni en propio acuerdo ni en los demás documentos aportados al expediente legislativo elementos de juicio que puedan llevar a este Tribunal a entender que -respecto del Anexo- estamos en presencia de un instrumento jurídico diferente y separado que deba tratarse como un Protocolo de menor rango, De tal manera a juicio de la Sala los parágrafos 2 y 3) del artículo XIV del Acuerdo presenta un roce de constitucionalidad con lo dispuesto en los artículos 124 inciso 4) y 140 inciso 10 de la Constitución Política, en el tanto en que pretende excluir al Anexo del Acuerdo del trámite constitucionalmente establecido para realizar modificaciones a convenios y acuerdos internacionales.-
VI. Conclusión En conclusión, lo que procede es evacuar esta consulta en el sentido de que no observa ninguna infracción constitucional en la tramitación dada a este proyecto de ley.- Por otro lado, y en cuanto fondo, opina este tribunal constitucional que los parágrafos 2 y 3) del artículo XIV del Proyecto de Acuerdo presenta un roce de constitucionalidad con lo dispuesto en los artículos 124 inciso 4) y 140 inciso 10) de la Constitución Política, según lo expuesto en el considerando anterior."

V.- El antecedente transcrito no deja lugar a dudas sobre la necesidad de que cualquier enmienda a este tipo de instrumentos debe cumplir necesariamente los trámites internos apropiados, situación que se deja de lado en la cláusula 33 de este proyecto ya no solo para el anexo (como en el caso del antecedente) sino para la modificación del cuerpo mismo del convenio, situación que claramente contraviene lo dispuesto en los artículos 124 inciso 4) y 140 inciso 10) de la Constitución Política, por lo cual, la consulta preceptiva planteada debe evacuarse en ese sentido.

VI.- Sobre el resto del contenido del acuerdo. De la revisión que ha hecho el tribunal, se observa que, tal como se indicó supra, se trata de un instrumento de derecho internacional bastante normalizado y que ha sido empleado por nuestro país para concluir compromisos de la misma índole con otros estados. Así, el artículos 2 y 3 define los sujetos y los derechos que otorga cada estado respecto de los servicios de transporte aéreo; dy e los artículos 4 al 7 se delimitan los procesos relativos a licencias; los artículos 8 al 11 abordan las cuestiones de la denominada seguridad operacional que incluye exigencias para la operación en sí y para el transporte de pasajeros y bienes; los artículos 12 al 14 toca el tema del tratamiento aduanero y tributario de los diferentes bienes existentes a bordo de las aeronaves; los artículos 15 al 22 se refieren a la cuestión de la competencia leal y reglas sobre tarifas, así como temas relacionados con la venta y comercialización de servicios aéreos; los artículos 23 al 26 regulan cuestiones relativas a los servicios compartidos y sus condiciones; el artículo 27 establece la prohibición de fumado mientras que el 28 obliga a la protección del ambiente; los artículos 29 y 30 regulan temas de estadísticas, información y aprobación de horarios. A partir del artículo 31 se regulan procesos para la aplicación de la normativa del acuerdo, tales como consultas (31) solución de controversias (32) y enmiendas (33) y terminación (36), así como la conclusión del acuerdo y la adhesión a acuerdos multilaterales (34 y 35). Además, se firmó un anexo con el cuadro de rutas incluidas sumamente amplio, de acuerdo al texto presentado. En todos estos aspectos -a excepción de lo dicho sobre el tema del procedimiento acordado para enmiendas en el considerando anterior- no encuentra la Sala objeción de fondo alguna desde la perspectiva del Derecho de la Constitución y así lo declara.
V.- Conclusión. De conformidad con lo expuesto en los considerandos anteriores se concluye que en el proyecto de "*Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica",* expediente legislativo número 20.221, no se observan vicios procedimiento que lesionen la Constitución Política. Por otra parte, en cuanto al fondo del proyecto, tampoco se encuentran problemas de constitución con excepción del artículo 33 del citado proyecto cuyo texto actual, contraviene lo dispuesto en los artículos 124 inciso 4) y 140 inciso 10) de la Constitución Política.

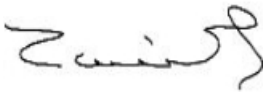
Por tanto:

Se evacua la consulta formulada respecto del expediente legislativo número 20.221, proyecto de "*Aprobación del Acuerdo de*

Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica" en sentido de que: **a)** no se observan infracciones a las normas y principios constitucionales en el procedimiento seguido; **b)** el texto actual del artículo 33 del proyecto contraviene lo dispuesto en los artículos 124 inciso 4) y 140 inciso 10) de la Constitución Política; **c)** en cuanto al resto de las disposiciones, no se observan lesiones de fondo al Derecho de la Constitución. Comuníquese.



Fernando Castillo V.
Presidente a.i



Nancy Hernández L.



Luis Fdo. Salazar A.



Jose Paulino Hernández G.



Marta Eugenia Esquivel R.



Ana María Picado B.



Hubert Fernández A.

Documento Firmado Digitalmente
-- Código verificador --
OB16GL43BENU61
OB16GL43BENU61

EXPEDIENTE N° 18-011047-0007-CO

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 11-04-2021 18:21:22.