

Licenciado
César A. Tribaldos G.
Gerente General del
Instituto Panameño de Turismo
E. S. D.

Señor Gerente General:

Por este medio, acuso recibo de su atento Oficio seriado No. 112-118-97, calendado 19 de mayo de 1997, ingresado en este Despacho el día 28 de mayo de 1997, en la cual solicita nuestra opinión legal en torno a las siguientes interrogantes:

"Los familiares de altos dignatarios del país, que contempla el artículo 1, del Decreto de Gabinete No. 93 de 9 de abril de 1969, en caso de que no sean funcionarios públicos y el objeto de su viaje no se constituya en una misión oficial, por el sólo hecho de ostentar pasaporte diplomático, deben ser exonerados del pago de la Tasa de Turismo."

"Si mediante Decreto de Gabinete No. 211, de 1971, específicamente el literal d, rige sólo para los diplomáticos extranjeros acreditados en nuestro país, o si por interpretación puede abarcar a los panameños que posean pasaportes diplomáticos, aunque no sean servidores públicos."

Consideramos oportuno antes de entrar a dar respuesta a sus inquietudes, definir algunos conceptos sobre la materia a tratar, para facilitar la comprensión de las interrogantes expuestas en su solicitud.

I.- DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

A.- PASAPORTE DIPLOMÁTICO: El pasaporte es un documento de identidad que los Estados otorgan principalmente a sus nacionales, con el objeto de que puedan viajar a países extranjeros, así como regresar al Estado del cual son nacionales. Podemos extraer entonces de la definición anterior que el pasaporte no sólo permite a los nacionales de un Estado determinado salir y regresar a su país de origen, sino que lo habilita,

asimismo para entrar al territorio de un Estado extranjero, no obstante, en este último supuesto es necesario que se estampe en el pasaporte la visación de un cónsul del país que se pretende visitar, de ser esta requerida.

El Pasaporte Diplomático es aquel que se le otorga a los funcionarios de alta jerarquía o que el Estado acredita en el extranjero para desempeñar alguna labor encomendada en un respectivo país. Por otro lado, este tipo de pasaporte también es expedido por ciertos organismos internacionales a algunos de sus funcionarios. A los Cónsules y Funcionarios Estatales de determinada jerarquía, se les concede, de la misma manera, pasaportes especiales. (LINARES, Julio E., DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, Tomo II, edit. Universitaria, Panamá, 1977, pág. 38.)

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define el pasaporte diplomático como aquel extendido no sólo a favor de los integrantes del cuerpo diplomático, de sus familiares y séquitos, sino de los Jefes de Estados, Ministros, altas autoridades y otras personalidades. Significa una facilidad extrema por cortesía y reciprocidad internacional, en los cruces de las fronteras, sin someter a sus titulares a incomodidades.

B. TASA: Se entiende por tasas, las contribuciones correlativas a una contraprestación precisa y especial de la Administración a la persona que paga, o las contribuciones ingresadas a fin de cubrir gastos determinados exigibles por el hecho de ser contribuyente. Por ejemplo, las tasas para la conservación de carreteras, para mantener control sobre la circulación de personal entre otras. En la medida que estas tasas correspondan a un servicio prestado, los Estados exigen que los diplomáticos la satisfagan también. (CAHIER, Philippe., DERECHO DIPLOMÁTICO CONTEMPORÁNEO, 1a. ed. Edit. Rialp, S.A., Madrid, 1965 pág. 387.)

Desde el punto de vista legal, tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la administración de una actividad, que se refiera o afecte o beneficie al sujeto pasivo. (CABANELLAS, Guillermo., DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Tomo VIII, 16a. ed. edit. Heliasta S. R. L., Argentina, 1981, pág. 13.)

B.1- TASA DE TURISMO: Esta tasa es aquella que fue creada mediante Decreto No. 211 de 30 de septiembre de 1971, la cual se cobrará a razón de cuatro (B/. 4.00) por cada cien (B./ 100.00) balboas, o fracción de cien balboas, del valor comercial de los boletos, pasajes u órdenes de pasajes expedidos dentro del territorio de la República de Panamá o en el extranjero, para viajar al exterior, por vía aérea o marítima.

C.- RECIPROCIDAD: Significa correspondencia mutua de una persona o cosa con otra. Entiéndase en Derecho Público, por reciprocidad el derecho de igualdad y de mutuo respeto entre los Estados. La igualdad de condiciones internacionales y el respeto de esta igualdad son esenciales para un Estado; pues de lo contrario sería imposible su misión social en el extranjero. El derecho de ser reconocido como Estado de igualdad de categoría y la consideración mutua dan lugar a la reciprocidad. Este principio se originó en Inglaterra y Estados Unidos, en materia de tratados comerciales, habiendo sido el tratado de

reciprocidad un recurso muy usual, lo adoptó para mantener la cordialidad de relaciones entre ambos países. (ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. EUROPEA AMERICANA. Tomo XLIX, Edit. Escapasa- Calpe.S. A. , España , 1923, pág. 1170 a 1171.)

D.- SERVIDORES PÚBLICOS: Nuestra Constitución Política define en su artículo 294, a los servidores públicos como aquellas personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades Autónomas y Semiautónomas; y en general, los que perciben remuneración del Estado, Por otra parte, la denominación de servidor público, abarca a toda persona que trabaja en una entidad del Estado respectivo, al igual que aquellos que ejercerán funciones de mero trámite y los que efectúan funciones de mando.

Aclarados los conceptos, pasamos a dar contestación de fondo a las interrogantes por Usted indicadas en líneas anteriores.

En primera instancia tenemos que el Decreto de Gabinete No. 93 de 9 de abril de 1969, *"Por el cual se modifica el Decreto Ley No. 29 de 25 de septiembre de 1958, establece en su artículo 1, las personas a quienes se les expedirá pasaporte diplomático y oficiales"*. Veamos:

"Artículo 1º, El Artículo 4º del Decreto Ley N° 29 de 25 de septiembre de 1968 quedará así:

Artículo 4º: Los pasaportes diplomáticos sólo se expedirán al Excelentísimo Señor Presidente de la República, a su esposa e hijos; a los Vicepresidentes, a sus esposas e hijos menores; a los Ministros de Estado, sus esposas e hijos menores; a los diputados a la Asamblea Nacional, a sus esposas e hijos; a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a sus esposas e hijos menores; a los Miembros del Servicio Diplomático y a los que por Ley o Decreto se le confiere jerarquía diplomática, sus esposas e hijos; a los Magistrados del Tribunal Electoral, a sus esposas e hijos menores; al Contralor General de la República, a su esposa e hijos menores; al Procurador General de la Nación, a su esposa e hijos menores; al Rector de la Universidad de Panamá, a su esposa e hijos menores; a los Vice-Ministros de Estado, a sus esposas e hijos menores; a los Expresidentes de la República, a sus esposas e hijos menores; a los Comandantes Jefes de la Guardia Nacional, a sus esposas e hijos menores; al Arzobispo de Panamá; al Director General de Planificación, a su esposa e hijos".

En efecto el Decreto Ley No. 29 de 1958 modificado por Decreto No. 93 de 1969, regula de manera general la expedición de pasaportes diplomáticos y oficiales a favor de los dignatarios como a sus familiares.

Ahora bien, este Decreto Ley, no dice nada, en cuanto a que los familiares de los altos dignatarios están exonerados de los impuestos que regula el Decreto de Gabinete No. 211 de 1971, atinente a la tasa de turismo que debe pagarse sobre los boletos, pasajes u órdenes de pasajes para viajar al exterior. Muy por el contrario, el precitado Decreto señala, quiénes están exentos del pago de esta tasa de turismo.

Veamos el contenido literal de los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete No. 211 de 30 de septiembre de 1971 "Por el cual se establece una tasa de turismo sobre los boletos, pasajes u órdenes de pasajes para viajar al exterior, se derogan los parágrafos 2o., y 3o. del Artículo 969 del Código Fiscal, se modifica el acápite g) del Artículo 4o. del Decreto Ley No. 22 de 1960, tal como fue adicionado por el Decreto de Gabinete No. 58 de 27 de noviembre de 1968".

"Artículo Primero: Se establece una Tasa de Turismo que se cobrará a razón de cuatro balboas (B/4.00) por cada cien balboas o fracción de cien balboas -del valor de los boletos, pasajes u órdenes de pasajes expedidos "dentro" del territorio de la República, ya sean ordenados dentro de la República de Panamá o en el extranjero, para viajar al exterior, por vía aérea o marítima. La Tasa de Turismo sobre los pasajes, boletos y órdenes de pasajes de cortesía, propaganda o cualquier otro fin, aunque sean emitidos gratuitamente, así como los emitidos con descuento, se calculará sobre el valor comercial de los mismos.

Las personas que adquieran fuera del territorio jurisdiccional de la República, boletos o pasajes para salir del país sin haber pagado dicha tasa, serán sancionados por el Instituto Panameño de Turismo con multa equivalente al 10% del valor comercial del pasaje o boleto, la cual no será inferior a veinticinco balboas (B/25.00) ni mayor de quinientos balboas (500.00).

Artículo Segundo: Quedan exonerados de pagar la Tasa de Turismo, establecida en el presente Decreto de Gabinete, las personas siguientes:

- a) Los estudiante que viajen al exterior a realizar estudios;
- b) Los representantes obreros que viajen a seminarios o Congresos Internacionales de carácter laboral;
- c) Los funcionarios del Gobierno cuando viajen al exterior en cumplimiento de misiones oficiales;
- d) Los Diplomáticos acreditados en Panamá en virtud del principio de reciprocidad."

Se sustrae de las anteriores preceptivas, que la expedición de pasaporte diplomático alcanza a los familiares en virtud del privilegio que goza el Funcionario de Gobierno, únicamente cuando viaja al exterior en cumplimiento de una misión oficial. No obstante, la ostentación del Pasaporte Diplomático no exonera a los familiares del pago de la Tasa de Turismo que recae sobre los boletos, pasajes u órdenes de pasajes para viajar al exterior los cuales van en calidad de acompañantes de los altos dignatarios; observamos en este último texto legal, que la norma restringe el número de personas a las cuales se les concede exoneración del pago de dicha Tasa, contemplando sólo a los estudiantes panameños que viajan al exterior a realizar estudios, a los representantes obreros que viajan a seminarios o congresos internacionales de carácter laboral; a los funcionarios de Gobierno cuando viajan en cumplimiento de una misión oficial; y a los Diplomáticos acreditados en Panamá, en virtud del principio de reciprocidad.

Así tenemos que la propia Ley de Presupuesto para el año de 1997, en sus artículos 174 y 175, sujeta los viajes de funcionarios públicos a ciertos controles y autorizaciones al exterior en una misión oficial. Veamos el contenido de las normas precitadas:

“ARTÍCULO 174. VIÁTICOS EN EL EXTERIOR DEL PAÍS.

En los casos en que sea necesario enviar funcionarios públicos en misiones oficiales fuera del país, el titular de la institución pública que solicite la autorización para el viaje, presentará al Ministerio de la Presidencia la petición de autorización con no menos de quince días de antelación a la fecha de la partida. Esta autorización solamente será revocada por el Ministro de la Presidencia. En el caso de los órganos Legislativos, Judicial, Ministerio Público y la Contraloría de la República, solamente se le comunicará. La solicitud debe tener la siguiente información: el nombre del funcionario que habrá de viajar; países que visitará; objeto del viaje, resultados esperados de la misión; costo total del viaje, desglosado los gastos de transporte y de viáticos del funcionario; y el detalle de la ruta o itinerario de las líneas aéreas que se utilizarán”.

“ARTÍCULO 175. VIAJES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS AL EXTERIOR.

Los funcionarios que viajen al exterior en misión oficial viajarán en clase económica, a excepción del Presidente y los Vicepresidentes de la República, Ministros, Legisladores Miembros de la Asamblea Legislativa incluyendo al Secretario y Subsecretario General, Procurador General de la Nación, Procurador de la administración, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Contralor General, Magistrados del Tribunal Electoral, embajadores y Directores y Gerentes Generales de las Entidades Descentralizadas, empresas Públicas e Intermediarios Financieros, quienes viajarán en primera clase”.

En ese sentido, coincidimos con la opinión de la Asesoría Legal de dicha institución, al señalar que los Funcionarios de Gobierno son los únicos exonerados del pago de la Tasa de Turismo, siempre que estos vayan a viajar en cumplimiento de una misión oficial. Acotando a esto, debemos entonces decir que estos beneficios son otorgados a los Funcionarios de Gobierno, y no a sus familiares, que van en calidad de acompañantes, ya que estos beneficios que brinda el Estado panameño al funcionario es para garantizar el desempeño eficaz de las funciones para las cuales se le asignó.

En cuanto a la segunda interrogante, podemos señalar que de acuerdo al artículo segundo, literal d) del Decreto de Gabinete Número 211 de 30 de septiembre de 1971, los Diplomáticos acreditados en Panamá en virtud del principio de reciprocidad, son los extranjeros que ingresan a suelo panameño a representar diplomáticamente su respectivo gobierno y no incluye a los panameños que posean Pasaporte Diplomático, que es muy diferente tal como la afirma la Asesoría Legal de dicha Institución, al indicar que no basta con que sólo sea un diplomático acreditado, es necesario que cumpla con el principio de reciprocidad para que la exoneración se le pueda otorgar.

Este principio de reciprocidad, como señalamos en anteriores líneas, es un principio básico de privilegios diplomáticos, que han acordado los países en sus relaciones internacionales. Debido a la falta de autoridad superior en el orden internacional, la reciprocidad ha jugado un papel muy trascendental. En virtud de tal principio, un Estado perjudicado por la actitud irregular de otro adoptará contra éste medidas de represalia. Igualmente en Derecho Diplomático, si un Estado reconoce a los diplomáticos de otro Estado un trato especialmente favorable, es porque espera que sus propios diplomáticos gocen del mismo trato. (Cfr. Derecho Diplomático Contemporáneo de Cahier, Philippe, pág. 263.)

El acreditamiento del agente diplomático, tiene que ser igualmente reconocido por el Estado receptor o el que lo recibe de no darse esta relación en base al principio de reciprocidad, entonces el diplomático acreditado no puede gozar de los privilegios e inmunidades que la Ley le otorga en sus ordenamientos jurídicos. En apoyo a esta tesis el Decreto de Gabinete No. 280 de 13 de agosto de 1970, *"Por el cual se establece el Régimen Nacional para el otorgamiento de Privilegios e Inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y a miembros de ellas, a representantes de organismos internacionales y a misiones especiales de éstos o de extranjeros y a miembros de ellos"*, dispone en su artículo Segundo lo siguiente:

"ARTÍCULO 2º.- El otorgamiento de privilegios e inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y miembros de ellas está subordinado a la observancia de la más estricta reciprocidad internacional.

En consecuencia, se ampliarán y adicionarán o se restringirán y suprimirán dichos privilegios o inmunidades por disposición del Ministro de Relaciones Exteriores, según lo requiera el caso pero dicho Ministerio podrá conceder o negar la reciprocidad

que se invoque para obtener privilegios e inmunidades no considerados en el presente Decreto de Gabinete o reconocidos en éste con menor amplitud.

Ningún funcionario del servicio exterior panameño, diplomático o consular, podrá exigir, en el país ante el cual esté acreditado, el reconocimiento de privilegios e inmunidades mayores que los que efectivamente se otorgan a misiones diplomáticas u oficinas consulares de dicho país, y a miembros de ellas, en Panamá.

Ningún miembro de misión diplomática u oficina consular extranjera podrá exigir en Panamá el reconocimiento de privilegios e inmunidades mayores que los que efectivamente se otorgan a las misiones diplomáticas u oficinas consulares panameñas, y a miembros de ellas, en su respectivo país". (Subrayado Nuestro.)

Finalmente, observamos que la norma bajo examen es diáfana al establecer que los diplomáticos acreditados en Panamá son los extranjeros acreditados por sus gobiernos en este país receptor con fundamento en el principio de reciprocidad, recurso que voluntariamente adoptan los países para mantener una relación de cordialidad en cumplimiento de sus funciones, no sólo con el país receptor, sino también con el país acreditante.

Con la esperanza de haber aclarado sus inquietudes, me suscribo del señor Gerente General, con el debido respeto y consideración.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.