

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JOSEFA MARÍA ALVARADO DE CEDEÑO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 088-98, DE 24 DE JUNIO DE 1998, EXPEDIDA POR EL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de la señora Josefa María Alvarado de Cedeño, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 088-98, de 24 de junio de 1998, emitida por el Ministro de Obras Públicas, acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. Contenido del acto impugnado.

Mediante la Resolución acusada de ilegal, el Ministerio de Obras Públicas resolvió, entre otras cosas, acceder a la petición de la demandante de exoneración del pago del gravamen de contribución de mejoras por valorización, asignado a la finca de su propiedad No. 61380 Bis, Lote No. 73, inscrita en el Registro Público al Tomo No. 1440, Folio No. 116, Sección de la Propiedad de la Provincia de Panamá, por cumplir la peticionaria con los requisitos de la Ley 6, de 16 de junio de 1987, modificada, que establece un conjunto de beneficios y derechos en favor de los jubilados y pensionados de la Caja de Seguro Social y en favor de las personas de la tercera y cuarta edad.

La referida resolución también dispuso que esa exoneración en concepto de tasa de valorización debe ser computada sobre los intereses y recargos generados a partir del día 19 de septiembre de 1990, en que la contribuyente formalizó su solicitud de exoneración ante la Dirección General de Valorización. Por estimarse parte central de la presente demanda, transcribimos los puntos segundo y tercero de la citada Resolución No. 088-98, de 24 de junio de 1998.

"SEGUNDO: Que la suma adeudada por la contribuyente en concepto del gravamen de Contribución de Mejoras por Valorización de la Finca No. 61380, más los recargos e intereses hasta el día 18 de septiembre de 1990 (un día antes de formalizada la solicitud de exoneración), ascienden a la suma de B/. 613.40, la cual deberá la contribuyente cancelar en su totalidad, al contado o mediante Compromiso de Arreglo de Pago.

TERCERO: No se admite el descuento o rebaja del gravamen de Contribución de Mejoras por Valorización que le fuera asignado a la Finca No. 6130 Bis, por no contar este descuento con la autorización de la Comisión de Valorización, a quien corresponde exclusivamente esta facultad, al tenor de lo establecido en el literal d) del Artículo 1 de la Ley No. 18 de 26 de junio de 1980, que modificó el Artículo 4 de la Ley No. 94 de 4 de octubre de 1973". (fojas 3-4)

Esta Resolución, a su vez, fue confirmada por la No. 10-99, de 27 de mayo de 1999, agotándose así la vía administrativa.

II. Disposiciones legales que se estiman violadas y su concepto, según la parte actora.

El demandante afirma que los actos administrativos que reprocha por ilegales han violado los artículos 1, numeral 17, de la Ley 6, de 16 de junio de 1987, y el numeral 1, artículo 98, del Código Judicial.

La primera norma señalada establece lo siguiente:

"Artículo 1. Todos los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional con cincuenta y cinco (55) o más si son mujeres y con sesenta años (60) o más si son hombres, y los pensionados por invalidez de menor edad, gozarán de los siguientes beneficios:

...
...
...

17. La exoneración del pago de la tasa de valorización a su propiedad siempre que ésta sea única y constituya su vivienda.

Se iniciará el cobro de la tasa de valorización cuando sea transferida la propiedad.

...
...
..."

En el extracto central del argumento que expone la actora afirma que este precepto legal ha sido violado por interpretación errónea, puesto que el acto administrativo interpreta que la exoneración debe darse sólo desde el momento en que el petente la solicite en adelante. A su juicio, la exoneración ha de otorgarse "... desde el momento en que la Ley salió debidamente formalizada en la Gaceta Oficial" (Cfr. foja 95).

El apoderado judicial de la demandante agrega, respecto de este cargo, que no es correcto acceder únicamente a lo impetrado por su patrocinada a partir del día 19 de septiembre de 1990, fecha en que hizo su solicitud de exoneración, porque con ello se le está cobrando B/.613.40, es decir, la deuda que existía antes de esa petición, lo que no honra los presupuestos de la Ley 6 de 1987 modificada. Asegura que los derechos que concede la citada Ley son derechos adquiridos de los jubilados "... independientemente del momento en que se roguen", para lo que cita como ejemplo el criterio que se sigue ante la exoneración del pago del impuesto de inmueble en el Ministerio de Economía y Finanzas. (foja 95).

La segunda disposición legal invocada es del siguiente tenor literal:

"Artículo 98: A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.

...
...
..."

El actor asegura que esta norma ha sido conculcada de manera directa por omisión, porque "... a través de ella, el Ministerio de Obras Públicas anuló el descuento o rebaja del gravamen de contribución de mejoras por valorización que le fuera asignado a la finca de mi Poderdante, y esto lo hizo de oficio", según el punto tercero del acto administrativo impugnado (foja 97).

En su exposición, agrega que la rebaja del tributo que se le hizo a su representada se confirma en los varios recibos o avisos de cobros emitidos por la Dirección de Valorización del Ministerio que, a su juicio, "... contenían en firme dicha rebaja a cobrar". Estos recibos que menciona son: el No. 22007, hasta el 31 de diciembre de 1987; No. 14140, hasta el 31 de diciembre de 1998; y el No. 1602, hasta el 31 de diciembre de 1990, todos por monto de B/. 207.90; sin embargo, el acto demandado eliminó de oficio esta cantidad y aumentó la tasa a B/. 613.40, luego de considerar que el mecanismo para dicha rebaja "no se ajustaba a derecho".

Según el apoderado judicial de la actora, la resolución objeto de la demanda viola el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, y cita una sentencia de la Sala sobre dicho principio, que a su entender significa que los actos administrativos que reconocen derechos a favor de los particulares, como es el caso de su poderdante, no pueden ser desconocidos mientras no los anule la Sala. De allí que, "no es potestad del Ministerio de Obras Públicas anular lo concretizado por la administración anterior" (Cfr. foja 99).

III. El Informe explicativo de conducta de la entidad pública demandada.

El Ministro de Obras Públicas, por medio de Nota No. DM-555, de 28 de octubre de 1999, rindió el informe explicativo de conducta que esta Sala le requirió, con fundamento en el artículo 57 de la Ley 135 de 1943.

Este documento puede ser resumido en sus partes esenciales, como a continuación se hace:

Mediante Resolución No. 17, de 10 de abril de 1979, se aprobó la contribución por valorización del ensanche de la Vía Tocumen o Domingo Díaz, según lo permite la Ley 94 de 1973.

Con fundamento en la Ley 6 de 1987, la señora Josefa María Alvarado de Cedeño hizo una solicitud de exoneración de esta tasa por su finca No. 61380, según memorial fechado el 19 de septiembre de 1990, en el que también solicitó la exoneración de los recargos e intereses de la mencionada finca.

El Informe explicativo transcribe el artículo 17 de la Ley 6 de 1987, referente a la entrada en vigor de dicha Ley, y el artículo 43 de la Constitución Política de la República sobre la irretroactividad de la Ley y las excepciones a este principio constitucional.

Considera la entidad demandada que como la demandante fue pensionada a partir del 17 de noviembre de 1988, es desde esa fecha que se podría acoger a los beneficios de la Ley 6 de 1987. Además, mediante la Resolución No. 1,311, de 6 de diciembre de 1979, la Dirección General de Valorización modificó el gravamen de los objetantes de las barriadas Altos de San Pedro y San Pablo No. 2. Esta resolución no constituye una rebaja sino que aplica un ajuste que establece un precio de pago al contado y un precio de pago a plazo por cuatrimestres.

Según opina, lo que pide el demandante excede lo que permite la Ley, porque las leyes sólo pueden tener efectos retroactivos por causales específicas cuando en ellas así se exprese. (Cfr. fojas 105-106)

IV. Opinión jurídica de la Procuraduría de la Administración.

La Señora Procuradora de la Administración emitió su criterio legal acerca del asunto bajo examen, mediante Vista Fiscal No. 581, fechada el 3 de diciembre de 1999, que se aprecia de fojas 106 hasta la 122, del expediente principal, en la que se opone a la pretensión de la demandante, tal cual lo prevé en este tipo de demandas el numeral 2, artículo 348, del Código Judicial.

El Ministerio Público, luego de hacer una reseña de los antecedentes de este proceso, afirma que el apoderado de la actora se ha equivocado en sus

aseveraciones, porque la Administración se ajustó a derecho al conferirle a la señora Alvarado de Cedeño exoneración de la tasa de valorización desde la fecha en que ésta "formalizó su solicitud de exención" (sic).

La Procuraduría conviene en que la señora Josefa María Alvarado de Cedeño cumplió con los requisitos de exoneración que establece la Ley 6 de 1987, tal cual ha sido adicionada y modificada, requisitos de los que dicha funcionaria hace reseña; empero, en lo que respecta al numeral 17 del artículo 1 de la referida Ley que se considera violado, el mismo no establece desde cuándo debe aplicarse su contenido, lo que debe ser complementado con el artículo 17 ibídem, que regula lo atinente a la entrada en vigencia de la Ley. Agrega que en este asunto debe estimarse el principio de irretroactividad de la Ley contenido en el artículo 43 de la Carta Magna.

A su juicio, es incongruente aplicar la norma que se afirma violada desde que la demandante optó por la pensión de vejez, porque si bien la Ley 6 de 1987 fue promulgada antes de que la actora adquiriera este último derecho, es insoslayable que el funcionario administrativo no está facultado para actuar de oficio, sino a instancia de parte interesada, porque de lo contrario incurriría en extralimitación de funciones y desviación de poder, tomando en cuenta lo que dispone el artículo 4 de la Ley 94 de 1973, tal cual ha sido modificado (Cfr. fojas 114-117).

En relación con el segundo cargo de infracción alegado contra el numeral 1 del artículo 98 del Código Judicial, la Señora Procuradora discrepa de la afirmación de la demandante, ya que sin la intervención de la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas, para la aprobación de la disminución del tributo de marras que fue concedido a la administrada mediante Resolución No. 1,311, de 6 de diciembre de 1979, la rebaja de dicho gravamen es ilegal, según el literal d), artículo 4, de la Ley 18 de 1980.

En función de lo anterior, la Procuradora de la Administración solicita a la Sala que deniegue todas las peticiones de la demandante.

V. Consideraciones y decisión de la Sala.

Considera la Sala que el acto administrativo que causa estado, o sea, la Resolución No. 088-98, de 24 de junio de 1998, emitida por el Ministro de Obras Públicas, es violatoria del artículo 1, numeral 17, de la Ley 6 de 1987.

En el presente asunto resulta importante determinar el momento del nacimiento del derecho de la señora Josefa María Alvarado de Cedeño a gozar de exoneración del tributo, en concepto de tasa de valorización, que prevé la Ley 94, de 4 de octubre de 1973, por la cual se establece y reglamenta la "Contribución de Mejoras por Valorización", tal como ha sido modificada.

A juicio de la Sala, este derecho para la demandante no surge cuando la Ley que lo crea fue promulgada en la Gaceta Oficial, como equivocadamente afirma su apoderado legal; y tampoco es correcta la tesis de la Administración y de la Procuraduría de la Administración que señalan como punto de partida para el reconocimiento de la exoneración tributaria, la fecha en que la demandante presentó la solicitud de exoneración.

Considera la Sala que debe estimarse como el punto de referencia correcto para la determinación del derecho de exoneración, que según la Ley pueda asistirle a la demandante, la fecha en que ésta adquirió la condición de jubilada o pensionada de la Caja de Seguro Social, o bien al ser persona de la tercera o cuarta edad, a tenor del artículo 1, numeral 17, que se estima violado.

En autos reposa copia debidamente autenticada de un "listado de jubilados o pensionados" de la Caja de Seguro Social, expedido a petición del Ministerio de Obras Públicas, en el que consta que Josefa María Alvarado, con cédula de identidad personal No. 4-43-384, recibe una prestación de dicha institución por

riesgo de vejez normal, el "17/11/88", fecha en que se otorgó la citada prestación (Cfr. foja 41).

Es verdad inconcusa que una vez adquirido este derecho de pensión por vejez, previsto por las leyes de seguridad social vigentes, nace coetáneamente el derecho de la señora Josefa María Alvarado de Cedeño de gozar de la exoneración tributaria contenida en el artículo 1, numeral 17, de la Ley 6 de 1987. Esta Ley si bien fue promulgada y entró a regir antes de que la administrada adquiriera el referido derecho de exoneración, ello no significa que la aplicación de sus efectos, en el específico caso planteado, revista carácter retroactivo, sino que una vez cumplidos por la interesada los presupuestos de la Ley que permite el derecho de exoneración, desde o partir de entonces opera el citado beneficio.

Vale aclarar que la tasa de valorización que grava el inmueble de la señora Alvarado de Cedeño, o sea, la finca No. 61380 Bis, por causa del ensanche de la Vía Tocumen o Domingo Díaz, fue fijada a la demandante y a otros particulares en el año 1979, mediante Resolución 1,311, de 6 de diciembre de ese año, según así lo afirma su apoderado legal y es reconocido por la Administración en su Informe de Conducta (foja 105). Como la demandante adquirió el derecho de exoneración a partir del 17 de noviembre de 1988, fecha en que fue pensionada por la Caja de Seguro Social, es a partir de esta fecha que goza del beneficio de la citada exoneración y por tanto está obligada a pagar el tributo de valorización antes del 17 de noviembre de 1988.

Estiman los suscritos Magistrados que no puede reconocerse el derecho de exoneración reclamado por la demandante desde antes de la vigencia de la Ley 6, de 16 de junio de 1987, porque ello implicaría una aplicación retroactiva de dicha Ley. Consecuentemente, subsiste la obligación tributaria para la señora Alvarado de Cedeño, en el período comprendido entre la fecha en que fue generado el hecho imponible y establecida la respectiva tasa por valorización y el día 16 de noviembre de 1988, fecha anterior al día en que efectivamente ella adquiere, por haber sido pensionada (foja 41). En adelante, debe estimarse exonerada del mencionado tributo con independencia del momento en que haga la respectiva solicitud, la cual una vez formulada debe concederse a partir de la fecha en que adquirió el derecho de exoneración, porque no hay norma alguna que señale un término para solicitar la exoneración.

La Sala no comparte el criterio de la Administración que desconoció el contenido de la Resolución No. 1,311, de 6 de diciembre de 1979, dictada por la Dirección General de Valorización, mediante la cual atendiendo objeción presentada por los interesados, se modificó la tasa de valorización fijada inicialmente mediante Resolución No. 17, de 10 de abril de 1979, señalando el monto de la tasa por valorización a un conjunto de personas, entre ellas a Josefa A. de Cedeño propietaria de la finca 61380 Bis, en B/. 345.45, como contribución total de 30 cuatrimestres de B/. 11.55 cada uno, y B/. 204.69, al contado. No se trata de una tasa de descuento sino de una modificación del gravamen original que fue objetado por los usuarios, dentro del término legal, y que fue atendido por la Administración.

El literal d) del artículo 4, de la Ley 94 de 1973, que fue invocado por la Administración como norma aplicable al caso, establece como algunas de las atribuciones de la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas, la de "Reglamentar el método para fijar el grado de influencia, la parte del costo, la cuantía de la contribución por Valorización que afectarán a cada finca beneficiada por una obra u obras, los plazos para su pago y las tasas de descuento" (Subraya el Tribunal).

Como se aprecia, por un lado, este precepto emplea la expresión "reglamentar", es decir, "Sujetar a reglamento" o dictar las disposiciones jurídicas para regular los rubros a que se refiere la norma legal ut supra, no "autorizar", función que es distinta y que equivale a aprobar o "Confirmar una cosa con autoridad (Cfr. Diccionario Ilustrado Sopena, Edit. Ramón Sopena,

Barcelona, España, 1981, pp.142 y 853). Por otro lado, es la Comisión de Valorización la que modifica la tasa cuya aplicación reclama la demandante. Por tanto, el artículo tercero de la parte resolutive del acto administrativo impugnado (Resolución No. 088-98, de 24 de junio de 1998), aplica erradamente la citada norma y la señora Josefa María de Cedeño tiene derecho a que se le aplique la tasa de valorización reformada por medio de la Resolución No. 1,311, de 6 de diciembre de 1979, ante el reclamo formulado por varios interesados.

Como el acto impugnado deviene nulo en lo medular, por ilegal, es inconducente analizar los otros cargos de violación.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, lo que procede es declarar parcialmente nula la Resolución No. 088-98, de 24 de junio de 1998, y a ello se aboca la Sala.

Por tanto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA PARCIALMENTE NULA la Resolución No. 088-98, de 24 de junio de 1998, emitida por el Ministerio de Obras Públicas, en consecuencia:

1. La Administración está obligada a reconocer la exoneración que prevé la Ley 6 de 1987, artículo 1, numeral 17, en favor de la señora Josefa María Alvarado de Cedeño, a partir del día 17 de noviembre de 1988, fecha en que fue pensionada por riesgo de vejez.

2. La demandante está obligada a pagar la tasa de mejoras por valorización correspondiente al período anterior al día 17 de noviembre de 1988, cuyo monto debe ser liquidado con base lo decidido en la Resolución No. 1,311, de 6 de diciembre de 1979, que modificó la tasa de valorización mediante objeción de varios interesados.

3. En lo que no contradiga la presente decisión, queda igual el acto impugnado.

4. Se niega las demás pretensiones de la demandante.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS AYALA, EN REPRESENTACIÓN DE ANTONIO SAMANIEGO, PARA QUE SE DECLARE NULOS, POR ILEGALES, EL DECRETO EJECUTIVO N° 71 DE 11 DE ABRIL DE 2000 Y EL ACTO CONFIRMATORIO, DICTADOS POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Carlos Ayala, en representación de ANTONIO SAMANIEGO, interpuso demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulos, por ilegales, el Decreto Ejecutivo N° 71 de 11 de abril de 2000 y el acto confirmatorio, dictados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y para que se haga otras declaraciones.