

Panamá, 2 de abril de 1997.

Su Excelencia  
**LUIS E. BLANCO**  
Ministro de Obras Públicas.  
E. S. D.

Señor Ministro:

Con agrado pasamos a brindarle nuestra opinión jurídica, en torno a su *Consulta Administrativa*, identificada DM-138, de veinte (20) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se nos pregunta respecto a la forma de aplicación, en el tiempo, de una Ley que exceptúa a los envejecientes del pago de la llamada "Tasa de Valorización".

#### **A.- Nota Aclaratoria.**

Es de notar que, según se deduce de la reiteración de Notas consultivas remitidas a esta Procuraduría, su Despacho tiene especial interés en estos temas relativos a la contribución denominada "Contribución de Mejoras por Valorización".

Por ello, permítasenos evacuar su duda por medio de la profundización en ciertos conceptos e ideas inherentes a esta situación tributaria, así como también tratando de plantear algunos supuestos situacionales que pudieran tener injerencia en la consulta "IN EXAMINE".

#### **B.- El interrogante.**

"AD PEDEM LITTERAE", se nos pregunta:

"¿En estos casos, a partir de qué momento se debe computar la exoneración solicitada. A partir de la fecha de presentación de la solicitud, o a partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 6, es decir, (sic) 22 de junio de 1987?"

Su Consulta está motivada e informada de la situación que se le presenta hoy en día, cuando en la Dirección General de Valorización se encuentran en trámite, solicitudes que datan de los años de 1989, 1992, 1995, etc.; por medio de las cuales, se le pide al Ministerio de Obras Públicas (en lo sucesivo el Ministerio o la Administración) que reconozca la existencia de la exoneración al pago de la Contribución de Mejoras por Valorización, habida cuenta de ser, los peticionarios, beneficiarios de la Ley 6 de mil novecientos ochenta y siete (1987), es decir, de la ley "por merito de la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera edad".

Por esto podemos afirmar que las situaciones consultadas giran en torno a esto:

- 1.- Las personas que reúnen los requisitos y las condiciones personales exigidas por la Ley 6 de 1987, y han pedido ser beneficiarios de la exoneración del pago de la "tasa de valorización".
- 2.- Estas peticiones se han realizado luego de la entrada en vigencia de la Ley 6 de 1987.

### **C.- El criterio jurídico del Departamento de Asesoría Legal del Ente Activo de la Administración.**

Es la opinión del Departamento de Asesoría Legal del M.O.P, que si una persona llena los requerimientos personales de la Ley 6 de mil novecientos ochenta y siete (1987), es decir, tuviera la condición de pensionado, jubilado o envejeciente, luego de promulgada esa ley, y solicitara que se le exonere del pago de la Tasa de Valorización; la Administración debería concederle tal exoneración desde el momento en que entró a regir la Ley 6 de 1987.

En concreto la Asesoría señala lo siguiente:

"Si una persona, que antes de la entrada en vigencia de la Ley No. 6 de 1987, mantenía su finca gravada por la tasa de Valorización y, a su vez, reunía las condiciones de ser persona jubilada, pensionada de la tercera y cuarta edad, pero formaliza la solicitud de exoneración ante la Dirección General de Valorización meses o años después de la entrada en vigencia de esta ley, se le deberá exonerar a partir del día 22 de junio de 1987, fecha en que entró en vigencia la citada excepción (sic) legal y no a partir de la fecha de presentación de la solicitud, toda vez que el peticionario, para la entrada en vigencia de esta Ley, ya era persona que, por reunir las condiciones exigidas en esta disposición legal, era merecedora de este beneficio de exoneración".

Por su importancia, nos permitimos segregrar las situaciones condicionantes del dictamen del Departamento de Asesoría Legal; de la siguiente forma:

1.- Las finca objeto de la valorización ya está siendo gravada con la Tasa de Valorización,

2.- El o los peticionarios tenían la condición de envejecientes, jubilados o pensionados, y,

3.- Las peticiones de exoneración de estos sujetos, son presentadas ante el Ente Activo, luego de la vigencia de la Ley 6 de 1987, o sea, luego del veintidos de junio de ese año.

#### **D.- Nuestra Opinión.**

Antes de mayores profundizaciones sobre la temática consultada, creemos que es prudente que nos detengamos en el hecho situacional apuntado por la Asesoría Legal, el cual hemos resaltado anteriormente con el número uno. Es decir, el relativo a la aplicación o cobranza de la Tasa de Valorización, aun antes de las solicitudes de exoneración.

Para llegar a este objetivo nos valdremos de la creación del siguiente ejemplo hipotético:

##### **Primer caso hipotético: Sobre la obligación de pagar la Tasa de Valorización.**

La Tasa de Valorización puede ser cobrada en un término de hasta diez años de terminada la obra. Igualmente sabemos que, este término por lo regular lo impone la Administración por vía decretal al definir las fincas que están sometidas en la zona de influencia de la obra. Luego es de tener presente que, si una persona ha iniciado el pago de la cuota parte que le correspondía, por razón de la Tasa de Valorización y luego le vende la finca a otro sujeto de derecho, este deberá seguir pagando la cuotas que se vayan cumpliendo, hasta que se conchrya con el pago de esos diez años.

Sin embrago, si el primer vendedor debió pagar, por ejemplo las cuotas de los primeros cuatro años de la tasa, hoy en día no se le podría exigir al nuevo comprador que además de cubrir las cuotas por los seis años restantes, abone los importes dejados de pagar por aquel primer propietario.

Así tenemos que, si bien han podido haber contribuyentes que adquirieron una finca gravada con la Tasa de Valorización, ellos no tienen responsabilidad por el pago de los gravámenes dejados de pagar por la persona que le vendió dicha finca, si esta se encuentra morosa con la Administración.

Sobre este asunto, remitimos a la lectura de nuestro dictamen de dos de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996), identificado con el número 274; el cual dirigieramos a su distinguido Despacho.

a.- Las exoneraciones y su aplicación retroactiva, son de interpretación restrictiva.

Ciertamente, en el caso de la aplicación regular o normal de la ley administrativa sobre contribuciones, rige la regla del Derecho común de que la norma comienza su vigencia con la publicación en la Gaceta Oficial.

La posibilidad de retroacción de la ley es calificada por la Constitución Política de excepcional. Esto lo descubrimos de la simple lectura comprensiva del artículo 43 del Estatuto Fundamental, en donde se destaca que el principio y la regla general es la irretroactividad. (ver el artículo 43 de la Carta Política).

En efecto, basados en el aforismo latino, "EXCEPTIO EST STRICTISSIMAE INTERPRETARIOIS", no es dable pensar en la interpretación y menos en la aplicación amplia o generalizada de la norma exceptiva.

La reflexión que precede basta para explicar que, toda norma que plantea una excepción debe ser vista y ejecutada respecto de su tenor literal, aquí no podemos ir más allá de su letra, so pretexto de alcanzar el logro de su espíritu.

En la situación estudiada, se plantean dos reglas generales, a saber:

1.- Por un lado, la primera regla general aplicable es de que, la Ley 6 de 1987 no tiene efectos retroactivos, lo que significa que, debe aplicarse a los actos que se verifiquen luego de su vigencia, y no a los actos acaecidos antes de ella.

2.- Por otro lado, otra regla general es la de que, toda persona que se encuentren en un área declarada como zona de influencia, debe pagar una cuota parte del valor de la obra que, acrecentó el valor de su finca; la excepción a esta regla esta dada por los casos específicos, que se describen en la ley, por vía de los cuales se exonera a esos potenciales contribuyentes del pago de aquel gravamen.

Siendo así las cosas, la disposición que exonera el pago de la tasa, se debe interpretar y aplicar, con estricto apego a su tenor literal; claro está, sin desatender el derecho subjetivo involucrado, cual es la liberación del pago de la contribución pública.

La norma exonerativa es el numeral 17 del artículo 1 de la Ley 6 de 1987, la cual dispone:

"Artículo 1: Todos los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional con cincuenta y cinco años (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". (Destacamos).**

#### **b. Requisitos personales exigidos para la exoneración.**

De esta norma se desprende que, para tener derecho a la exoneración del pago de la tasa de valorización se requiere:

- 1.- Si se es mujer, tener cincuenta y cinco años de edad, o más.
- 2.- Si se es hombre, tener sesenta y dos años de edad, o más.
- 3.- Si se es extranjero, probar su residencia en el territorio nacional.
- 4.- Ser pensionado, indistintamente si se tiene la edad preexigida en el caso de las mujeres o de los hombres.

Otro elemento consustancial para el otorgamiento de la exoneración, y que se desprende del primer requisito estudiado, lo es el demostrar su calidad de ciudadanía. O sea que, no es sino **previa presentación de su cédula de identidad personal**, que se podrá tener certidumbre del status ciudadano del solicitante; por ello se debe exigir la presentación de este documento.

Para terminar sobre este sub-aparte digamos que, el hecho de que se cumpla con estos requisitos es sólo una exigencia de eficacia de la exoneración. O sea, no tiene nada que ver, el cumplimiento de los requisitos premencionados, con la validez jurídica de la exoneración. Esto por una razón elemental: ya la propia ley formal dio cuenta de tal existencia al ordenar su potencial exigibilidad, de parte de los envejecientes.

En otros términos, y esto lo veremos en el momento de tratar la naturaleza jurídica del acto administrativo de reconocimiento de las exoneraciones, el cumplimiento de estos requisitos más que constitutivo de derecho, lo es para ejercitar o efectivizar, tales beneficios.

A modo práctico digamos que, el hecho de que una persona cumpla con el demostrar su condición de nacional o extranjero y, además, de envejeciente pensionado, solo es importante para que la Administración le reconozca su derecho a la exoneración. Es decir, no dice relación con que tenga o no derecho a la exoneración, ya que, de hecho, su derecho a la exoneración tiene la categoría de indiscutido. Ya se tenía el derecho, por que la ley así lo quiso; lo que se hizo fue exigirlo.

### c.- La Suspensión del pago de la tasa de valorización.

Sabiendo cuáles son los requisitos específicos exigidos para ser beneficiario de la exoneración de la Tasa de Valorización, y antes de pasar al tema de la retroactividad de la Ley seis de mil novecientos ochenta y siete, expliquemos la razón de ser del resalto destacado por esta Procuraduría, de la parte final del pretranscrito numeral 17 del artículo primero de la mentada Ley. O sea, en lo relativo a la suspensión del pago de la tasa de valorización, por motivo de ser envejeciente.

En una rápida mirada de esta norma de excepción, se podría afirmar que, ella hace que el crédito del Estado, llamado "Tasa de Valorización" se extinga; sin embargo, ello no es así.

Ciertamente, el legislador se ha cuidado de prever que, aún cuando el término de diez años para el cobro de la Tasa haya transcurrido, ella puede seguir siendo exigible, esto dado que, su cobro ha podido ser suspendido por una exoneración a un pensionado o envejeciente.

Bien dice la ley que, si una persona se ve beneficiada por la exoneración de envejeciente, una vez la propiedad se transfiera, la contribución recobrará su exigibilidad al punto de que seguirá calculándose y cobrándose. Sobre esto, para mayor ilustración, plateamos el siguiente ejemplo o caso hipotético.

#### Segundo caso hipotético: Sobre la suspensión del pago de la "Tasa".

Ya hemos dicho que la "Tasa" tiene un periodo de exigibilidad y cobranza de diez años. Con base en esto, pensemos en el caso de un inmueble que se haya visto acrecentado en su valor económico, por una obra costada por la Administración, y sobre la cual se han operado dos o más actos de transferencia dominical.

El primer adquirente lo fue una persona no exceptuada del pago de la "tasa" y por ello pagó la contribución durante los primeros tres años, en los que fungió como dueño; antes de vendérsela a una dama que tenía la condición personal de pensionada.

La dama, junto con su familia, vivió en esa propiedad por un tiempo aproximado de doce años. Durante este periodo la propietaria sólo pago un año de la "Tasa de Valorización" pues, reclamó la exoneración de que habla el numeral 17 del artículo primero de la Ley seis de mil novecientos ochenta y siete.

Esto significa que la Tasa que tenía un periodo de cobro de diez años, solamente había sido pagada, durante los primeros cuatro años.

Por último, un tercer comprador adquiere la propiedad y, al momento en que le es exigida por el M.O.P, el pago de la "Tasa", afirma que ya han transcurrido con crece más de los diez años de construcción de la obra, motivo por lo cual, la Tasa ya no tiene efectividad por haber transcurrido el término de diez años para su cobro.

En este caso, la Administración, válidamente debe desestimar la pretensión defensiva de este contribuyente, habida cuenta de que, la norma claramente plantea la posibilidad de seguir cobrando, la "Tasa", luego de que el envejeciente exonerado, transfiera la propiedad. Y es que, como hemos dicho, la exoneración solamente opera a modo de una verdadera suspensión del pago, más no de la contribución en sí misma. Claro está, siempre que la "Tasa" no haya sido cancelada "IN TOTO", o sea, en su totalidad, por los o el dueño anterior.

#### **d.- Aplicación en el tiempo del la Ley 6 de 1987.**

Si bien por su carácter eminentemente social, la Ley 6 de 1987, pudiera tener carácter retroactivo, ella misma, como hemos afirmado, no indicó tal pretensión de regular las situaciones ocurridas antes de su vigencia, es más en su artículo 17 ella aclara que rige a partir de su promulgación; por esta elemental razón, ello nos lleva a negarle tales efectos hacia el pasado o retroactivos a esa ley exceptiva.

Ciertamente, tenemos que, la ley exonerativa tiene supuestos bien claros para poder ser aplicada, y además, ella no tiene efectos retroactivos.

Luego de estas afirmaciones nos preguntamos: ¿si un acto administrativo que pretende aplicar la ley 6 de 1987, puede conferirle a esta efectos hacia el pasado, cuando ella misma no plantea tal posibilidad?

Ante esta pregunta afirmamos que el acto administrativo por sí mismo, no puede establecer, sin fundamentos de ley, efectos retroactivos. O sea, si la Administración llega a concederle efectos retroactivos a una ley, sin que ella misma exprese taxativamente tal posibilidad; estaría traspasando las fronteras de su competencia, ya que la Constitución sólo da la posibilidad de que sea la ley formal la que tenga tal calidad. Es decir, si el legislador no puede, salvo ciertos supuestos, crear leyes con efectos retroactivos; menos podrá hacerlo el aplicador de la ley, la Administración Activa.

A modo de reivindicación conceptual, digamos que en verdad no vemos que el problema planteado por el Ente Activo de la Administración se refiera específicamente a la aplicación en el tiempo de la ley 6 de 1987, sino más bien a la concesión automática de efectos retroactivos, a las solicitudes de exoneración.

#### **e- Problema realmente involucrado: La concesión automática y retroactiva de exoneraciones de parte de la Administración.**

Si vemos con detenimiento la cuestión consultada y presuntamente controvertida, la "CUETIO JURE" no es tanto si la Ley 6 de 1987 tiene o no efectos retroactivos, sino más bien si la Administración está facultada para otorgarle a los administrados el beneficio de la exoneración a la que, potencialmente tienen derecho, desde el momento mismo de la presentación de su solicitud, o, "A CONTRARIIS", desde el momento en que el legislador

consagro este benéfico, o sea, luego de la publicación en la Gaceta Oficial de la ley 6 de 1987.

**f.- Nuestra criterio en torno a la opinión de la Asesoría Legal del M.O.P.**

Como hemos visto, para la Asesoría Legal del Ente Administrativo consultante, ese reconocimiento se debe hacer desde la fecha misma en que la ley confirió u otorgo tal prerrogativa a favor de los envejecientes.

A pesar de lo respetable de este miramiento jurídico, esta Procuraduría se permite disentir de él, por estas razones fundamentales:

**1.- El acto de la Administración, por regla general no puede conceder efectos al pasado, a las exoneraciones que la ley misma no le concede tal consecuencia.**

En relación a este asunto creemos que ya hemos reiterado suficientemente que, en nuestra opinión, el acto administrativo exonerativo que, hoy en día, pudiera favorecer a los envejecientes solicitantes, en modo alguno puede, automática y oficiosamente, ser aplicado desde la fecha de entrada en vigencia de la ley exonerativa. Antes bien, mínimamente debe tener vigencia a partir de la solicitud de exoneración. En otros términos, nos reiteramos de lo criterios externados sobre la imposibilidad de darle efectos retroactivos al acto exonerativo, cuando la propia ley no permite o plantea tal supuesto.

Esto quiere decir, pues que, al estar el acto administrativo subordinado a la ley, y al reglamento y ser producto de un Organismo de este carácter, cuya virtud se reduce a completar las determinaciones superiores del legislador, y cuya alcance concreto no puede modificar ni alterar la obra legislativa; sólo, pues, si la retroactividad está en la Ley, podrá el acto administrativo reconocerla. Pero de hacerlo en ausencia de determinación legal, ello implicaría una clara transgresión de su competencia y límites respecto de la ley.

**2.- La Administración, al momento de recocer exoneraciones contributiva, no actúa de oficio, salvo que ella haya actuado negligentemente.**

Es piedra de toque del Derecho Administrativo que el hecho de que, la Administración, para poder reconocer una exoneración contributiva, debe previamente tener plena autorización legal, y haber recibido una comunicación formal, de parte del beneficiado por ella, en la cual se exija ese beneficio. Esto significa que, en esta clase de dispensas, la Administración siempre actúa, a petición de parte interesada. Nunca "ex oficio".

**2.1 El procedimiento para el reconocimiento de las exoneraciones.**

Ya hemos dicho que, la regla general es la de que todos los propietarios de un bien favorecidos y acrecentados en su valor, por una obra pública; deban pagar la contribución denominada "Tasa de Valorización".



“A CONTRAIS”, la excepción es la suspensión o exoneración del pago de esa gravamen. Por esta razón, ella debe ser solicitada formalmente.

Esta solicitud debe ir acompañada de todos los elementos probatorios que acrediten la condición personal y subjetiva del solicitante.

Una vez presentada la solicitud y acreditado el cumplimiento de los requisitos de ley, la Administración deberá . por vía de un acto administrativo formal, conceder o, mejor, reconocer, ese beneficio.

En otros términos, para que se pueda hacer valer el derecho al no, pago de la Tasa, debe mediar la actuación administrativa expresa que reconoce y concede tal beneficio.

Luego de este reconocimiento expreso de ese beneficio, el envejeciente o sujeto de derecho, estará acreditado y legitimado para oponerse al pago de la “Tasa de Valorización”.

Pero demos preguntarnos, ¿La Administración está obligada a reconocer la exoneración al sujeto que haya cumplido con los requisitos de ley, para ello?, o también, ¿la Administración puede reconocer u otorgar tales dispensa, de forma tácita? , y por último, ¿aquellas dispensas tienen el carácter de crear o meramente declarar el derecho a la suspensión del pago de la “tasa”?

Estos interrogantes los podemos despejar si sabemos cual es la naturaleza jurídica del acto de exoneración contributiva. Veamos:

## 2.2 Naturaleza jurídica del acto tributario-exonerativo.

La idea alrededor de la cual se erige el acto público de concesión y posterior reconocimiento de las exoneraciones, es la de ser una actividad que se logra por la complementación de las voluntades de dos Órganos Públicos: el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

El Órgano Legislativo es el que crea el derecho, y el Órgano Ejecutivo es el llamado a describir de forma concreta a una persona determinada, ese derecho.

Así se puede decir que la ley consagra el derecho, el acto administrativo, a modo de complemento o colaboración, lo reconoce a modo específico a una persona individualizada y concreta.

Así las cosas, el acto de la Administración de reconocimiento, por definición supone un derecho o facultad preexistente en el sujeto autorizado. Aquí la Administración no constituye o hace nacer el derecho, éste ya se tiene, lo que sí logra la Administración es darle efectividad a ese derecho que ya se tenía de forma potencial.

En otros términos, el derecho potencial a la exoneración, nacido de la ley formal, lleva aparejado, implícitamente el obstáculo de requerir una activada administrativa de reconocimiento llamada **dispensa**.

Para que este acto de dispensa se de, es imprescindible que se produzca, un acto expreso de solicitud del interesado. Es pues de suyo importante que sin la solicitud no se puede dar la dispensa o reconocimiento

Efectivamente, ya hemos afirmado que este acto especial y de excepción, tiene la naturaleza de ser rogado, o a petición de parte interesada.

Igualmente hay que tener de presente que, este tipo especial de beneficios son los que, en doctrina se llaman condicionales, pues se ponen en ejecución una vez se compruebe que el solicitante ha cumplido con los requerimientos o resguardos personales, exigidos por el ordenamiento jurídico.

En este sentido señala el tributarista VALDÉS COSTA, lo siguiente:

“... en estos casos es imprescindible una actividad administrativa para determinar el cumplimiento de los requisitos o condiciones legales; que culmina con un acto administrativo. No se trata, pues, de un acto de concesión u otorgamiento de un derecho, de lo cual resulta la muy importante consecuencia de que los efectos del acto que reconoce el derecho a la exoneración no son constitutivos sino declarativos, al igual que en todo acto de determinación en materia tributaria. En realidad, lo que la Administración decide es si han ocurrido los hechos previstos en la ley como presupuestos de la exoneración” (Vadés Costa, Ramón, Instituciones de Derecho Tributario., Ediciones Depalma., Buenos Aires., 1992., pag. 157).

Sobre esto nos refiere el maestro español FERNANDO GARRIDO FALLA, un ejemplo traído de la jurisprudencia española, en el siguiente sentido:

“Así, por ejemplo, si el único requisito que establece la ley para que un Licenciado en Farmacia abriese al público una Farmacia fuera el de la existencia de una determinada distancia mínima respecto de las ya existentes, la única función que ha de realizar el Organismo administrativo competente para otorgar la autorización de apertura se reduce cabalmente a comprobar tal distancia”. (GARRIDO FALLA, FERNANDO., Tratado de Derecho Administrativo, Volumen Primo., Editorial Tecnos., Duodécima Edición., 1994., pag.436).

Igualmente, la doctrina afirma que si la ley especifica los requisitos exigidos para el mero reconocimiento del derecho exoneratorio, basta que se cumplan con la comprobación de haber cumplido con estos requerimientos, para que se tenga derecho a la exoneración. Es decir que, el acto de comprobación del cumplimiento de los requisitos legales, de parte del peticionario, es otorgatorio del mencionado derecho.

Otro argumento que refuerza nuestro enjuiciamiento, es aquel que refiere al cumplimiento del principio de buena fe de la administración.

### 2.3 La buena fe administrativa sanciona el retraso administrativo.

Tomando por base, el hecho de que según usted, en algunos casos, ya los beneficiados por la Ley 6 de 1987, han presentado sus solicitudes de exoneración, y el acto de autorización y concesión de ese beneficio, no se ha producido por causas imputables a la propia Administración, digamos lo siguiente:

Una rápida mirada del tema "IN EXAMINE" podría aceptar que la actividad administrativa del M.O.P, hoy en día le conceda a los solicitantes la exoneración al pago de la Tasa de Valorización, amparada en el hecho de que la tramitación de las exoneraciones solicitadas se están procesando en esa Entidad.

Si pues, se podría asegurar que al tratarse de una solicitud surtida con anterioridad y estando pendiente de fallar o decidir, estamos ante una mera situación procedimental, que tiende al continuo desenvolvimiento de las peticiones ante la Administración; y por esto, al no tener directa relación con el reconocimiento de derechos en favor de una persona determinada; cabría darle alcance hacia atrás, o sea, desde el momento de su presentación.

En este sentido se tendría que aplicar la lógica de derecho procesal de que, una norma nueva no puede válidamente, por lo pronto aplicarse a aquellos actos procesales que, a la fecha de su entrada en vigencia, se habían iniciado o concedido válidamente. Esto, por una razón esencial: así lo ordena la parte final del artículo 32 del Código Civil, en el sentido de que, "... los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

Sobre esto, es de suyo coincidir con esta línea de pensamiento, habida cuenta de que, si bien, no es del todo exacto afirmar que debemos aplicar el derecho procesal anterior (ya que no han habido dos normas de procedimiento distintas que regulan la misma situación); es indudable que, si los administrados han actuado de buena fe y no se les han concedido las exoneraciones solicitadas, por causa de la propia mora del acto administrativo de dispensa, hoy en día la dispensa o exoneración debe llegar hasta el día de la solicitud.

Ciertamente, por razón de justicia y de derecho, hoy en día se le deben acreditar la envejeciente o administrado las deducciones de los pagos hechos en virtud del gravamen llamado Tasa de Valorización. Si el administrado solicitó su exoneración y la Administración Activa omitió o retardó injustificadamente su otorgamiento, es a ella a quien

debe afectar tal inacción, y por ello, debe deducir los gravámenes pagados de más por el envejeciente.

Y es que, "EX AEQUEO ET BONO", por equidad y bondad, la Administración debe darle contenido, según lo ordena el numeral dos del artículo 212 de la Carta Política, a los derechos de los administrados. O lo que es lo mismo, la Administración debe correr con la carga de su propio retraso.

Otro argumento que apoya esta tesis lo es el reconocimiento, en nuestro Derecho Administrativo, vía jurisprudencial, del principio de buena fe de la gestión administrativa. Esto se ha dado por medio del Fallo de trece de junio de mil novecientos noventa y uno, en donde la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entre otras cosas, dijo:

"Por último, la Sala debe enfatizar en este caso la vigencia del principio de buena fe en el Derecho Administrativo, que vincula a la Autoridad Portuaria Nacional en las relaciones con los servidores públicos que en ella laboran. La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo. Así, el tratadista uruguayo Sayagués afirma que "el principio general de la buena fe debe regir a todas las relaciones jurídicas" (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Tomo Y, 1959, pág. 148) y el catedrático español Jesús González Pérez le ha dedicado una obra reciente en que expone sus aplicaciones en este campo (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2a. edición, De, Civitas, Madrid, 1989, 199 páginas)".

En este sentido, los autores españoles EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ, señalan que, "la justicia no es un valor de lujo del que se pueda prescindir más o menos ocasionalmente; es un criterio irrenunciable para el funcionamiento de la vida social ("UBI SOCIETAS, IBI IUS").

Las reflexiones que preceden, bastan para explicar que el principio de buena fe en la actividad administrativa, al ser parte del ordenamiento jurídico, vía jurisprudencial, integra el bloque de legalidad que funda y orienta; pero que, sobre todo, limita y vincula el actuar público-administrativo. Pudiendo decirse que, la falta de conformidad del acto, con dicho ordenamiento general genera un defecto o vicio en el objeto del acto administrativo, que provoca su nulidad. Esta conclusión se apoya, al decir de CASSAGNE, "en la circunstancia de que los principios generales del derecho, por ser causa de las normas positivas y por el hecho de constituir el reflejo de una ley natural superior asentada en la moral, integran el Orden Público Administrativo que debe resguardar la Administración sin perjuicio de las distintas modalidades justa que puede admitir el desenvolvimiento o aplicación de los principios, particularmente en el consejo de las soluciones normativas".

**f.- Conclusiones.**

Para concluir responsabilizamos que:

1.- Como quiera que el acto de dispensa no es constitutivo de derechos, sino meramente declarativo, una vez el administrado haya cumplido con solicitar y probar el lleno de los requisitos legales, la Administración, en tiempo oportuno, esta obligada a conceder tal reconocimiento,

2.- Que el reconocimiento de la suspensión del pago de la contribución especial de mejoras, mal llamada entre nosotros "tasa" de valorización, no puede tener la pretensión de abarcar, retroactivamente, el espacio de tiempo durante el cual el potencial beneficiario ( envejeciente) no pidió que se le exonerara de tal contribución. Es decir, el reconocimiento de hoy en día no puede afectar desde el momento mismo de entrada en vigencia de la Ley 6 de 1987, ya que, se debe ceñir al reconocimiento del periodo pedido, o sea, desde la solicitud de la suspensión. Claro esta, siempre y cuando el solicitante, en aquel momento cumplía con todos los requisitos legales, para la exoneración o suspensión.

Por todo lo expresado, y con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, nos suscribimos de usted, atentamente,

Dr. José Juan Ceballos Hijo  
Procurador de la Administración.  
(Suplente)

AMdeF/15/hf.