

11 de julio de 1996

Su Excelencia  
 Luis E. Blanco  
 Ministro de Obras Públicas  
 E. S. D.

Estimado Señor Ministro:

Acuso recibo de su Nota N°DM-495, fechada 13 de junio de 1996, mediante la cual, nos solicita absolvamos consulta relacionada a la exoneración del gravamen de Contribución de Mejoras por Valorización, en atención al beneficio otorgado por la ley N°6 de 16 de junio de 1987, en favor de los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad.

Añade usted que "No obstante lo anterior tenemos que existen deudas antes del año 1987, es decir antes de la promulgación de la ley y es en virtud de ello que deseamos externar si esta ley tiene o no efecto retroactivo".

Procedo a absolver su interesante consulta, previa las siguientes consideraciones:

La Ley N°6 de 16 de junio de 1987 -por la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera edad y cuarta edad y se crea y reglamenta el impuesto de timbre denominado Paz y Seguridad Social, establece en su artículo 1, numeral 17, (modificado por el artículo 1 de la Ley N°18 de 7 de agosto de 1989 ) lo siguiente:

"ARTICULO 1. Modificase el artículo 1 de la Ley 6 de 1987, el cual queda así:

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

1. ...

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

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

- o - o -

Entre uno de los beneficios que establece la Ley en comento a los jubilados y pensionados, se encuentra la exoneración del pago de la tasa de valorización a su propiedad, siempre y cuando la misma constituya su vivienda, y la única propiedad que posea. Es más, la norma agrega que dicho cobro se iniciará cuando sea transferida la propiedad.

Ahora bien, su inquietud radica en conocer si esa Ley tiene efectos retroactivos, y de ser así la misma se pueda aplicar a las deudas que en concepto de pago de la tasa de valorización, se dieron antes de 1987.

Sobre el particular, tenemos que el artículo 17 de la Ley N°6 de 1987, señala:

"ARTICULO 17: Esta Ley entrará a regir a partir de su promulgación, salvo las excepciones que la misma establece en el numeral 19 del artículo 1 y el artículo 15."  
(negritas muestras).

- o - o -

En este aparte, nos permitimos hacer ciertos comentarios en torno al principio de la retroactividad de la Ley, consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política, el cual dispone:

"ARTICULO 43. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público e interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada."

- o - o -

La norma constitucional transcrita es muy clara, en cuanto al momento de entrar a surtir efectos en el tiempo una Ley, y la regla que consagra es que las leyes tiene efectos a partir de su entrada en vigencia; pero esa regla general introduce dos (2) excepciones que permiten producir efectos hacia el pasado; las cuales son:

a.- En las leyes de orden público e interés social, cuando en ellas así se exprese, y

b.- En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

Sobre este tema el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 23 de mayo de 1993 se pronunció así:

"Las dos primeras Constituciones republicanas de Panamá -la de 1904 y la de 1941- contenían el mismo rígido principio con respecto a la irretroactividad de las leyes. Ambas decían: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo".

Tan drástico precepto no sólo contraría las legislaciones de muchos otros países, sino que restaba a las leyes nacionales el carácter social y dinámico del derecho en el mundo contemporáneo.

De ahí que nuestra tercera Constitución de la era republicana -la de 1946 superó esta deficiencia al establecer en su artículo 44: "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social".

El precepto contenía, sin embargo, una seria imprecisión. Su terminología parecía dar a entender que bastaba con una Ley fuera de orden público o de interés social para que necesaria y automáticamente tuviera efecto retroactivo. Y este no había sido en realidad el querer del contribuyente ni era lo adecuado y conveniente. Por otra parte, el artículo plantea -y sigue planteando- un problema: el de determinar cuándo una ley es de orden público o de interés social, a fin de que tenga efecto retroactivo.

La Constitución de 1972 corrigió la imprecisión, pero dejó el problema al disponer en su artículo 42 (hoy 43): "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ella así se exprese".

No hay duda de que la corrección introducida por la Constitución de 1972 al referido precepto es de gran utilidad. Pero el haber mantenido el requisito de que la respectiva ley haya de ser de orden público o de interés social será, sin duda, dificultades. Pues, el legislador en cada caso se ve obligado a determinar e invocar los aludidos conceptos, a los cuales varias personas atribuyen, según las circunstancias, caracteres muy variables

con el objeto de impugnar una determinada ley que diga ser de orden público o de interés social.

Por eso, ante la tendencia, cada vez más acentuada, de atribuir a ciertas leyes efecto retroactivo algunas legislaciones han recurrido a fórmulas más sencillas o prácticas. Así por ejemplo, el Código Civil Español, en su artículo 3 dice: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario".

Con todo, pueden utilizarse ciertos criterios prácticos para determinar cuándo una ley es de orden público. Por ejemplo, las leyes de derecho público son, en principio, de orden público. También lo son muchas leyes de derecho social, como las referentes a la familia y al trabajo. Aunque, según algunos autores, esta últimas son primordialmente de interés social."

- o - o -

En una monografía referente al principio de irretroactividad de la ley, en el Derecho Argentino (en torno al artículo 3 del Código Civil de aquel país), se expresa sobre este punto lo siguiente:

"Estos principios, rectamente entendidos, no se contradicen, sino que se complementan. La aplicación inmediata no es retroactiva, porque significa aplicación de las nuevas normas para el futuro, y con posterioridad a su vigencia; el efecto inmediato encuentra sus límites, precisamente, en el principio de irretroactividad, que veda aplicar las nuevas leyes a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas o a efectos ya producidos."  
(Luis Mosset de Espanes; IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, Universidad de Córdoba, 1976, pág. 16).

- o - o -

Pues bien, los supuestos de retroactividad de la Ley consignados en el artículo 43 del Texto Constitucional, no se dan en la Ley N°6 de 1987, de allí, pues, que no es permisible el darle efectos retroactivos. Por lo tanto, ese instrumento jurídico debe ser aplicable a las situaciones que se han dado a partir del 22 de junio de 1987, fecha en que se promulgó esa Ley, y no a las presentadas con anterioridad a esa fecha.

194

En espera de haber absuelto satisfactoriamente esta interesante interrogante, quedo de usted con sinceras muestras aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Linette Landau  
Procuradora de la Administración.  
(Suplente)

LL/22/mcs.