

C-No.171

Panamá, 27 de julio de 2000.

Su Excelencia
Moisés Castillo de León
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

A continuación le brindo respuesta a su Consulta No. 674 de 25 de mayo, solicitamos excusa por la tardanza, en responder, y que guarda relación con la estabilidad de un acto administrativo en el que se define el saldo (deuda original, recargos e intereses) a pagar en concepto de "Tasa de Valorización".

Interrogante.

Su pregunta específica es:

"En virtud de la función que les confiere quisiéramos que nos aclare si es dado modificar el criterio original sobre recargos e intereses, establecido por la Ley que crea Valorización, por medio de una resolución como lo es la del arreglo de pago N° 22-95 del 22 de agosto de 1995, donde se establece una amortización de la deuda conforme a una Tabla de Amortización, presentada por la Dirección de valorización en esa época" (Sic). En relación con recargos e intereses, igualmente solicita le brindemos orientación sobre el cobro de la deuda original.

Antecedentes de Hecho.

La cuestión consultada se sustenta en los hechos siguientes:

1. Ante un saldo o deuda de considerable suma dineraria, la Dirección de Valorización (dependencia del Ministerio de Obras Públicas) emitió un acto administrativo identificado como la Resolución N° 22-95 del 33 de agosto de 1995, donde se establece una amortización de la deuda conforme a una Tabla de Amortización.

2. Esta actuación de inmediato le confirió derechos a la empresa obligada a pagar, de allí, pues, que se apersonó a las oficinas de la Dirección de Valorización, a cancelar la deuda.
3. La cancelación no se consolidó en su totalidad por falta de claridad en los saldos adeudados por uno de los tres lotes de la misma finca beneficiada por la obra objeto de la valorización. Por lo tanto, se han cancelado los débitos de dos de los lotes y se abono parte de la posible deuda del tercer lote.
4. En aquellas fecha, las nuevas autoridades de esa dependencia del Ministerio de Obras Públicas, luego de consultar a esta Procuraduría de la Administración, rectificó el monto a pagar, ya que la Resolución N° 22-95 del 33 de agosto de 1995, donde se establece una amortización; no se apegó al tenor literal de Ley que establece la "Tasa de Valorización", como gravamen por mejoras.
5. La empresa obligada a pagar el gravamen se ha negado a pagar este monto afirmando básicamente que además de ser considerablemente mayor, altera una situación subjetiva que le era favorable ya que se había creado una situación jurídica de certeza¹.
6. Hoy en día se plantea nuevamente si se debe respetar el estatus creado por la Resolución Administrativa (entendiendo por tal el acuerdo o convenio de pago numero 22-95 22 de agosto de 1995) que nació a desmedro del derecho legal.

Cuestión de Derecho.

Uno de los puntos de interés jurídico se centra en el tema de la estabilidad de los actos de la Administración, es decir si le está permitido a la Administración revocar sus propios actos. La otra cuestión puede ser el valor jurídico de los Acuerdos entre la Administración y los ciudadanos (contribuyentes). El último tema a tratar será el relacionado al respeto de la ley y el grado de implicación de este efecto normativo, respecto de los actos emitidos por la Administración.

Ya en la solución jurídica se debe ver aquellas reglas de derecho en función a las dos situaciones planteadas: la de las cuentas pagas con fundamento a la Resolución 22 -95² y aquellas que no fueron canceladas y que hoy en día se exigen sean cancelada³.

La solución para el caso de los lotes dos y tres de la Finca 6850.

La estabilidad de los actos de la Administración.

¹ En torno de esta afirmación es de suyo importante tener presente la comunicación del 6 de agosto de 1997, en donde con comprensible alarma, la empresa CORIDIG,S.A, le pregunta al Sub-Contralor General de la República lo siguiente: a.- Debemos pagar nosotros por deficiencias internas del MOP que no se sabe desde que año vienen? b.- Puede el MOP invalidar los acuerdos o CONVENIOS FIRMADOS, por un Director previo? C.- Quien nos garantiza que si pagamos, en un futuro otra dirección, no invalidara esto, y siempre salieran mal las cosas?

² Estas situaciones dicen relación con el pago de la deuda por los lotes dos y tres de la finca 6805.

³ Estas cuentas se refieren al pago de la deuda del lote uno (1) de la mencionada finca 6805.

Este es un principio cardinal en el Derecho Administrativo por virtud del cual, se le prohíbe a la Administración revocar o anular actos que crean o reconocen derechos subjetivos a terceras personas.

Para el tratadista DROMI es en "la prohibición de revocación de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado." La doctrina mayoritaria reconoce el principio de inmutabilidad o irrevocabilidad del acto administrativo que haya generado derechos subjetivos y que esté produciendo efectos jurídicos, ya que no puede ser revocado.

Sobre el particular, el Dr. Olmedo Sanjur señala lo siguiente:

"Tal principio, en lo sustancial consiste en la imposibilidad de revocar, de oficio, un acto administrativo en firme, que declare o reconozca derechos a favor de terceros. Así indica Garrido Falla: Frente al principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos." (Garrido Falla, T.1, p.511, citado por Dr. Sanjur, Olmedo)

Se trata, pues, de una prohibición legal, del principio, que impide a la Administración Pública revocar, de oficio, un acto administrativo en el que reconoce o declara derechos a favor de terceros. Conviene aclarar, sin embargo, que dicho principio no se aplica a todos los actos administrativos, sino únicamente a algunos, a los que reconocen derechos subjetivos como consecuencia de la aplicación de una norma jurídica, cuando se ejercita una potestad reglada.

Lo anterior quedo confirmado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 6 de septiembre de 1944, cuya doctrina recoge el Dr. Goytía en los siguientes términos:

"Dada una situación jurídica individual, reconocida por virtud de una resolución administrativa ejecutoriada, no es potestativo de la entidad que la expidió bajo el imperio de la ley, por sólidos fundamentos doctrinales de derecho público, revocar su propia resolución". (Ref. Bases Doctrinales de Derecho Público. 1948, Tomo II, Pág.320 Cit. Por Dr. Olmedo Sanjur).

Sobre lo mismo son consultables los Fallos siguientes: Fallo de Plena Jurisdicción del 30 de junio de 1985; Fallo de Plena Jurisdicción del 28 de agosto de 1997-Universidad de Panamá; Fallo de Plena Jurisdicción del 28 de agosto de 1997-Banco Hipotecario Nacional.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración ha mantenido la posición invariable sobre la irrevocabilidad del acto administrativo en la propia sede administrativa, presentando como alternativa su anulación en sede judicial.

Así las cosas ninguna autoridad en ejercicio de sus funciones administrativas puede emitir una resolución de revocatoria de otra resolución anterior de igual carácter administrativa (acto administrativo unilateral de alcance individual), emitida por él mismo; que deje sin efecto o anule una resolución de adjudicación, cuando esta última está debidamente ejecutoriada. Ello en virtud, de que la resolución original otorgó un derecho subjetivo y produjo efectos jurídicos; lo contrario atentaría contra el principio de seguridad jurídica propio de todo Estado de Derecho.

La seguridad jurídica

Es un principio fundamental del Derecho que dice relación con la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo, cuando estas relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado. Para la doctrina más autorizada es la seguridad de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

Máximo Pacheco concibe la seguridad de tres maneras:

1. Seguridad por el Derecho, que es la seguridad contra todo lo que atenta contra los derechos de las personas.
2. Certeza del Derecho, que exige la perceptibilidad cierta de la norma de Derecho.
3. Seguridad contra las modificaciones del Derecho, que produzcan incertidumbre del Derecho vigente.

Vista así las cosas, la seguridad jurídica se refiere a la aplicación real y material de un derecho nacido de una relación jurídica surgida con anterioridad y que se ajusta al derecho.

En el caso bajo estudio, la Administración Pública alega que se debe respetar el tenor exacto y claro de la ley, por lo cual se podría decir que valora la certeza en el derecho como de mayor significado jurídico que, el potencial y presunto derecho de la empresa Corindag, S.A. Por su parte, la empresa afirma tener una seguridad práctica al habersele reconocido, por medio de un acto administrativo bilateral, el derecho a pagar una suma de dinero determinada, independientemente de que el cálculo realizado por la propia Administración, se refiera o no a la ley formal. En este caso se reclama la prevalencia de una seguridad contra las modificaciones del derecho.

Así las cosas, los elementos que hacen a un acto administrativo gozar de la estabilidad o inalterabilidad, y con ello de una situación de seguridad o certeza jurídica, a que hacen referencia estos principios del Derecho Administrativo, son:

1. Haber sido notificado al interesado,

2. No haberse dado, por acuerdo entre la Administración y el interesado, una modificación formal y sustancial a tal acto que produjo un estado favorable al ciudadano o contribuyente, y que,
3. El acto originario no este directa y claramente prohibido por la ley.

Es importante aclarar que, la lentitud de la Administración, sus retrasos, por más que haya de darse seguridad jurídica al obligado, no puede dejar desarmada a la Hacienda Pública, ni suponer una disposición, por omisión, de los derechos de ésta. Se dice que el dejar de cobrar lo que se le adeuda a la Administración atentaría contra el principio de indisponibilidad de la Administración de los recursos que integran el haber de la Hacienda, principio que resulta de numerosos preceptos legales (obligación de exigir los tributos con arreglo a las leyes, imposibilidad de conceder exenciones, perdones, rebajas, moratorias, prohibición de transigir).

Y es que, en el caso bajo estudio la Administración produjo un acto formal en el que aclaró la deuda que tenía la empresa obligada, pero dicha actuación no aclaró el monto total adeudado, sino que definía la situación de dos de los tres lotes que componían la finca deudora, numerada 6805. Por esta razón el acto que cobra carácter de estable e irrevocable, además de consagrar una situación de seguridad contra las modificaciones del derecho, es aquel que se refiere a los lotes tres (3) y cuatro (4). No es aplicable tal carácter de irrevocable al lote uno (1) al cual no se le señaló una suma determinada como monto a cancelar por la Empresa.

En función de esta afirmación concluyo que el principio de irrevocabilidad del acto denominado Acuerdo de pago 22-95 de 22 de agosto de 1995, obliga hoy en día a que el Ministerio de Obras Públicas reconozca la condición jurídica de los lotes dos y tres de la finca No. 6805. Pero en el caso del lote uno (1) al no constar o existir un Acuerdo o acto administrativo definitivo que aclarara la situación jurídica de crédito⁴, no puede tener la actual acción administrativa de cobro, el carácter de violatoria del principio de estabilidad del acto administrativo. Y es que sencillamente sobre este lote no hubo un acuerdo definitivo.

¿Qué ocurre con el cobro de los intereses moratorios no cancelados en el caso del lote uno de la finca 6805?

Conclusión adelantada

⁴ En cuanto a esto afirma la Empresa Corindag, S.A, que tienen pagado el 90% de la deuda. Sobre esto afirma la Contraloría General de la República que, "la empresa Corindag.S.A canceló los gravámenes de contribución de mejoras por valorización en los lotes 2 y 3 y la finca 42143, sin embargo, en el lote 1, el Ministerio de Obras Públicas no preparó los avisos de cobros correspondientes a los cuatrimestres que van desde el 1er Cuatrimestre de 1980 al 1er Cuatrimestre de 1981, dando como resultado que la Empresa Corindag, S.A., tenga pendiente de pago en concepto de cuota nominal la suma de 53,810.60 que aunado a los recargos e intereses de este periodo por 7,264.42 refleja un monto total de 61,075.02 de los cuales abonó 5,000.00 quedando pendiente al 30 de abril de 1981 de 56,075.02" (Ver informe número 892-97/DAGADI de la Contraloría General de la República fechado 31 de marzo de 1997.

Creo que del error o inacción administrativa, por la falta de definición del monto a pagar, en el caso del Lote uno (1), se debe esperar que, aparezca también el efecto interruptor del cómputo de la morosidad producto del no pago de la deuda. Esto basado en las siguientes consideraciones:

La consagración de una medida administrativa de buena fe.

El principio de Buena Fe administrativa no tenía arraigo en nuestra tradición jurídico-administrativa; pero la jurisprudencia, por influencia de las reglas y principios del Derecho Común, admitió la buena fe como principio aplicable en sede administrativa. Esa tendencia, inspirada por el principio de seguridad jurídica y también, probablemente, por la necesidad de poner coto a la inactividad de la Administración, situación ilegal de cuya realidad y gravedad va tomándose conciencia, se está consolidando en Panamá.

En ocasiones lo que dice la ley y lo que se debe hacer en el servicio público es claro, como es el caso de la forma de definición del monto a pagar en concepto de "tasa de valorización". Sin embargo, la aplicación de las potestades de imposición de los montos moratorios podría generar efectos que alteran las condiciones de equilibrio entre los derechos y las obligaciones exigidos al ciudadano. El derecho existe, pero este se ejercita no hacia los fines aparentes de la ley, sino hacia fines distintos, y como tales no reconocidos por la equidad.

En el caso expuesto el fin de la multa por mora (intereses por retraso) es persuadir a los beneficiados de las obras por valorización, a que no se retracen en el pago de la deuda original; pues de hacerlo, se cobrará intereses por mora. Es decir que esta obligación o sanción administrativa va en directa relación con el transcurso del tiempo, sin que se dé el pago de la Tasa de Valorización. Si el tiempo transcurre y no se paga, la sanción denominada interés por mora, está perfectamente justificada.

¿Pero que ocurre si el plazo transcurre sin que el ciudadano haya pagado, por razones no imputables a su negligencia, sino a un error administrativo? Por ejemplo cuando la propia Administración, al no calcular el monto a pagar en concepto de valorización, el ciudadano no sabe a cuanto asciende su deuda?

En este caso se podría configurar una actuación a espaldas de la Buena Fe administrativa, si se le pretendiera cobrar intereses moratorios, por el no pago de la deuda durante el tiempo en que no se tenía certeza del monto real de la misma. Es decir que, al no informársele a la empresa Corindag, S. A., su saldo respecto del lote uno (1), que es lo mismo decir su verdadera situación obligacional, no se le estaba permitiendo saber, que estaba en mora con la Administración.

Sobre este principio el maestro argentino afirma que:

"...la actuación de la Administración... en todos los campos de su actividad, tiene que estar presidida por un principio de buena fe, en el sentido de que decididamente no debe ser contraria al orden jurídico, ni al interés público y al bien común, insisto en ese ordenamiento normativo cuya custodia le corresponde arbitrar con real sinceridad" (Escola, Héctor., El Interés Público., Editorial Depalma., Buenos Aires., 1989., Págs. 61y 62)

En idéntico sentido se ha pronunciado la jurisprudencia nacional, en los Fallos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, del trece (13) de junio de 1991, once (11) de junio de 1997 y 21 de junio de 2000⁵.

Para concluir sobre este punto, afirmamos que obligar a la empresa Corindag S.A., a pagar los intereses moratorios que van de la fecha en que eran exigibles, luego de la notificación el 12 de junio de 1997, de la deuda real; a la fecha, afectaría la buena imagen que debe tener toda organización de servicio público, amen de afectar la certeza en el ordenamiento jurídico aplicable a la "Tasa de Valorización". Es decir que la Administración Activa (el Ministerio de Obras Públicas) podría violar el principio de Buena Fe Administrativa.

La solución concreta a la duda planteada: una posición intermedia.

La búsqueda del equilibrio entre los principios de cumplimiento de la ley y el de seguridad jurídica (y eficacia administrativa), parece un objetivo necesario cuando están en juego derechos tributarios de la Administración.

El primer principio de estricta legalidad se cumple si la Administración exige el cumplimiento exacto de la forma de calculo de la Tasa de Valorización. Es decir, en esta materia no se puede transigir ya que a la administración no le está permitido transigir sobre los dineros de la sociedad, de los cuales ella es depositaria.

El segundo principio de seguridad se cumple si la Administración le asegura a la empresa obligada que no le cobrará los interés moratorias ya que el trascurso del plazo

⁵ Jurisprudencia comparada.

Cabe recordar aquí la sentencia del Tribunal Constitucional Español numero 206/1993, de 22 junio, en la que se declara constitucional la rebaja en dos puntos del interés legal de demora cuando se trata de deudas de la Hacienda Pública. Rebaja que encuentra justificación en las propias limitaciones y cautelas que rodean la actuación administrativo, apoyan la necesidad administrativa reduciendo la rapidez o agilidad de los trámites. Pues bien, esta misma circunstancia, unida al volumen y densidad del tráfico del no cobro de los intereses moratorios producidos en tiempos en los que la propia administración no habría regulado o definición la deuda. Reconocimiento este que va de la mano con la seguridad jurídica y eficacia administrativa que persigue la salvaguardar los intereses de la Hacienda Pública.

de no pago, se ha debido, en parte a fallas de la administración: Luego entonces ¿cómo habría de querer el legislador que los efectos por él dispuestos en materia de la sanción por mora, dependiesen de una decisión u omisión de la Administración? ; ¿cómo habría de consentir que la sanción por mora quedara al arbitrio de una nueva decisión/ omisión administrativa?

En todo caso, lo que sí procedería en este complejo problema sería un acuerdo entre la Administración y los representantes del contribuyente. En este sentido la Administración debe reconocer y aceptar la validez del Convenio que otrora se suscribió con el contribuyente, como un mínimo supuesto de respeto al principio de irrevocabilidad del acto administrativo. Pero claro está, como quiera que este Acuerdo previo, no se definió la situación del lote uno (1), la Administración (el Ministerio de Obras Públicas) bien puede legítimamente decidir conforme a la ley, los montos a pagar por el contribuyente.

Con respecto al tema relacionado con los intereses morosos generados y pendientes de pago desde aquel convenio de 1995, recomiendo que se proceda de buena fe y no se le cobre al contribuyente estos intereses ya que el trascurso del tiempo se debe en parte a la indefinición del monto a cobrar, de parte de la Administración; y en parte a la indecisión de hacer efectivo el informe dado en su momento por la Contraloría General de la República.

Con la pretensión de haber colaborado con Usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Ordinal
Firmado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.