

Las renunciias, las dispensas

y las exenciones

Juan de Stéfano

Es principio general que las autoridades administrativas no pueden renunciar a los propios derechos. Sin embargo, en los casos contemplados por la ley, casos limitados, una vez que se cumplan los requisitos y los supuestos en ella indicados el órgano puede renunciar total o parcialmente a determinadas contribuciones, de modo particular a recaudar multas, tasas, condonar sanciones. Los ciudadanos tienen la obligación de pagar las multas o tasas, los impuestos, y para la administración existe el deber o derecho de cobrar los importes respectivos. Sin embargo, en los casos previstos por la ley, un Ministerio, una Gobernación, un Concejo Municipal pueden renunciar al ejercicio del propio derecho cuando a juicio de sus funcionarios no se cree estrictamente necesario, en el interés de la propia administración, realizar tal derecho.

Hay unos actos administrativos de particular interés: las *dispensas*. En el significado más común la dispensa es un acto que libera al ciudadano de cumplir una obligación positiva, por ejemplo, dispensa del servicio militar, del pago de sendas contribuciones. En tales casos el proveimiento asume el significado de dispensa para los sujetos favorecidos y a la vez se presenta como una renuncia a un propio derecho por parte de la administración. Según esta corriente (Zanobini), la dispensa que exime a determinadas personas del pago de una multa, una tasa, de la prestación de una actividad o servicio, implica una renuncia de la misma administración al ejercicio de un propio derecho.

Sin embargo, resultan procedentes las observaciones de Pietro Bodda ("La dispensa amministrativa", *Novissimo Digesto Italiano*, Tomo V, p. 1.128 y ss., 1960) en el sentido de que dispensa y renuncia parecen similares pero no son idénticas. Cuando un ente público expide dispensas no tiene por fin el de dejar de ejercer un derecho propio; él quiere cuidar el particular interés público en el caso concreto, de modo que el ordenamiento jurídico dicte al individuo una especial regla de derecho, la cual, la mayoría de las veces, amplía la esfera jurídica del particular, a veces implica la posibilidad de recibir sendos actos sin cumplir todos los requisitos y las formalidades que comúnmente se exigen; otras veces, vuelve lícito un acto que en caso contrario sería ilícito. Estos cambios, que pueden producir efectos también en la esfera jurí-

dica del Estado, no son resultados específicos de una renuncia por parte del mismo, sino la falta de aplicación a los varios casos de las respectivas normas jurídicas. La diferencia entre los dos proveimientos consiste en que la renuncia es un acto extintivo del cumplimiento por parte del sujeto renunciante, sin que con esto se enfoque la posición particular del sujeto en favor del cual se renuncia; lo que está requerido, al contrario, en el acto de dispensa. En la renuncia falta el efecto típico de la dispensa, es decir, la norma general no califica jurídicamente el caso particular para el cual se otorga la dispensa.

La dispensa puede significar aun la sustracción de una persona de un impedimento, puesto por una ley prohibitiva de carácter general, por ejemplo, la dispensa de algunos impedimentos matrimoniales. Hay dispensas tanto en el matrimonio religioso, como en el civil. El juez dispensa a una determinada persona de un impedimento puesto de modo absoluto, por lo que le da facultad para ejercer un negocio jurídico para el cual, de modo general, existe un impedimento.

Las dispensas matrimoniales que expide el juez, en su contenido son actos administrativos. En los códigos europeos determinadas dispensas de matrimonio las otorga el Rey o el Presidente de la República con decretos. En tales casos hay acto administrativo, no sólo desde el punto de vista material sino también desde el formal, por cuanto ambos son órganos supremos del Estado. En los estados monárquicos, para los miembros de la familia real y para los exponentes de la alta aristocracia vinculados a determinados rangos, hay dispensas que expide el Rey.

Pietro Bodda, quien estudió *ex novo* la dispensa administrativa en su obra homónima de 1943, señala que se tiene tal dispensa cuando el legislador establece que la Administración Pública puede no aplicar la norma positiva en virtud de determinados aspectos y circunstancias en que viene a encontrarse una determinada situación, por lo que el otro sujeto resulta fuera de la reglamentación predispuesta en vía general por el ordenamiento jurídico. No se debe confundir la "dispensa" con la *exención* prevista por la misma ley, por cuanto en este caso es la norma que por su misma disposición no tiene aplicación. En la dispensa, el órgano administrativo interviene con la potestad para decidir discrecionalmente si aplicar o no la norma en un caso dado. De ordinario, cuando se atribuye a un sujeto público una potestad de dispensa, la ley determina los supuestos de hecho y/o de derecho, cuya existencia hace posible que la dispensa se expida de modo legítimo; por consiguiente, la

discrecionalidad que en cada caso ejerce la autoridad administrativa puede ser más o menos amplia.

De aceptar tal distinción entre "dispensa" y "exención", se infiere que la segunda se diferencia de la primera por su modo lógico de aplicarse y no por el carácter discrecional. En los casos de exención es la misma forma que de modo general, mediante reglas propias, señala las situaciones o relaciones jurídicas en las cuales ella no tendrá aplicación; por lo que el organismo competente se limita con un juicio lógico a subsumir bajo tales reglas los casos que se le presentan para que la norma general no tenga aplicación.

En virtud de los conceptos expuestos, en lugar de "dispensas" o ejemplos de "exención" se encuentran: a) En las leyes que eximen del servicio militar a: 1) Los jóvenes que tienen a su cargo los padres u otros miembros de familia, o bien están enfermos; 2) Los jóvenes de familia numerosa, en la cual otros hermanos han prestado servicio militar; 3) Los hijos de padre fallecido en guerra o en servicio; b) En las leyes de impuesto sobre la renta, la disposición (Art. 88) que libera presentar la declaración de renta a los sujetos que no obtengan un ingreso global neto anual superior a Bs. 48.000, asimismo, las exenciones según el artículo 13; c) En la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de octubre de 1982, las tres "exenciones" expresamente previstas por el artículo 8º; igualmente las cuatro categorías de bienes señalados en el artículo 10, que no se incluyen en la herencia a los fines de la liquidación del impuesto, aunque para ellos el legislador reserva el término de "desgravámenes"; d) En las leyes sobre instrucción pública que eximen a los muchachos y jóvenes de escasos recursos o pertenecientes a familia numerosa, del pago de las aspas escolásticas.

Ejemplos de dispensa ofrecen, al contrario: la Ley de Impuesto sobre la Renta del 24-9-86, en su artículo 14, el cual especifica casos de enriquecimientos, intereses y dividendos que el Ejecutivo Nacional podrá exonerar del impuesto, con vista de la situación coyuntural, sectorial y regional de la economía del país; la citada Ley de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en las situaciones contempladas por su artículo 9.

En Venezuela, para los estudiantes de las universidades o institutos superiores equivalentes, desde el punto de vista formal, por el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Conscripción y Alistamiento Militar, de 6 de septiembre de 1979, está previsto un diferimiento tem-

poral hasta el cumplimiento de los treinta años a menos que obtengan su título antes de tal fecha, para que presten servicio militar.

La distinción entre dispensa y autorización para que no se cumpla un deber, para algunos autores es más bien formal (Zanobini. Vitta). Zanobini sostiene que no es necesario considerar la dispensa como un acto autónomo, con figura y validez propias. Bodda (obras citadas), Sandulli (*Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1964, p. 343), Grágola (*Gli atti amministrativi*, Napoli, 1964), sostienen que la dispensa no puede asimilarse a la autorización, por cuanto tiene en doctrina una individualidad propia. Ranelletti (*Teoria degli atti amministrativi speciali*, Milano, 1945, p. 26) se adhiere a dicha corriente y dice: "La dispensa se distingue de la autorización, por cuanto ésta permite que una persona desarrolle una actividad o ejerza un derecho, y a tal fin remueve el límite que la ley para la tutela del interés público ha puesto para desarrollo de tal actividad por parte del particular. La dispensa exime, al contrario, al individuo del cumplimiento de una obligación, o de la observancia de una prescripción que la ley ha puesto en general y de modo absoluto, o sea, ella es una excepción a una regla de derecho".

Sandulli anota: "Las dispensas se diferencian de las autorizaciones por cuanto, mientras estas últimas suponen en el sujeto interesado una esfera de acción institucionalmente libre (por tanto, una posición de preexistente derecho subjetivo), aunque condicionada, las primeras suponen una esfera institucionalmente impedida, prohibida al sujeto interesado. Sin embargo, el ordenamiento admite que la autoridad consienta por vía derogatoria que la acción, la actividad o el negocio jurídico se cumpla (por ejemplo, licencias edilicias por derogación, que consisten en la dispensa para una construcción particular del cumplimiento de las disposiciones sobre construcciones urbanas)".

Pietro Bodda aprecia y evidencia entre la autorización y la dispensa varios elementos de distinción: "a) La actividad que contempla la autorización no está propiamente prohibida por la ley al particular, sino simplemente condicionada a una apreciación positiva y la mayoría de las veces discrecional de la autoridad administrativa. En la dispensa existe, a veces, una verdadera y propia prohibición legislativa de actuar en determinado modo. En otras palabras, el individuo que recibe la autorización obtiene por ley una situación o posición jurídica por ella creada *a priori*, y sólo necesita la autorización para hacerla efectiva. En la dispensa cada actividad le está vedada al particular: con la dispensa se le crea al individuo un derecho subjetivo o un interés legí-

timo; b) La noción de autorización parece que no puede utilizarse en los casos de actos administrativos que dispensan a determinadas personas de obligaciones positivas, por ejemplo, del pago de tasas, multas, impuestos; tan es así que algún escritor (ya se ha visto) piensa que en tales casos se trata más bien de renunciaciones por parte de la administración. De todos modos, es preciso recordar que las dispensas producen el efecto de quitar al particular la obligación de la prestación de dar o hacer; c) La autorización, conforme a su naturaleza, reviste carácter de normalidad, por cuanto es la ley misma quien institucionalmente prevé la frecuente verificación de los supuestos y condiciones necesarios para quitar obstáculos a la efectividad del derecho perteneciente al individuo. En la dispensa, la disposición del particular asume carácter excepcional, por cuanto ella debe consentir una falta de aplicación de la norma jurídica”.

Es preciso observar que en muchas oportunidades la ley relaciona la dispensa con la presencia de circunstancias personales o familiares, tal como acontece para contraer matrimonio.

M. S. Giannini se adhiere sustancialmente a las distinciones y consideraciones de los autores citados (*Diritto Amministrativo*, Vol. II, pp. 1.101 a 1.104). Presenta particular interés el ejemplo que él señala sobre la disciplina de las armas, la cual se verifica aun en la legislación venezolana. La Constitución de 1961, en el artículo 133, reserva expresa y exclusivamente al Estado la propiedad de las armas de guerra, por lo cual . . . “todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser de propiedad de la República, sin indemnización ni proceso”; es decir, se procederá a su decomiso. Hasta la simple detentación de dichas armas acarrea la aplicación de sanciones penales (Art. 275, Código Penal).

La Ley sobre Armas y Explosivos, de 1939, desarrolla y reglamenta la anterior disposición constitucional, la cual se encontraba también en las constituciones anteriores, de 1936 (Art. 15, ord. 8º) y de 1947 (Art. 98).

Aparte de especificar las armas de guerra, la ley en objeto declara también armas de prohibida importación, fabricación, comercio, porte y detentación, las escopetas de uno o más cañones rayados, los revólveres y pistolas de todas clases y calibres, los rifles de cacería de cañón rayado y de largo alcance, de calibre 22 o 5 milímetros en adelante, y las municiones respectivas. El comercio, la importación o fabricación de las citadas armas implica la prisión de uno a dos años (Art. 277, Có-

digo Penal); mientras su porte, detentación y ocultamiento conlleva una multa de Bs. 1.000 a Bs. 2.000, o arresto proporcional (Art. 278 *eiusdem*).

La misma ley señala (Art. 22) la "exención" en favor de los militares en servicio, inclusive los de la Guardia Nacional, de policía y demás cuerpos de seguridad, los empleados de los resguardos nacionales e inspectorías y fiscalías de Rentas Nacionales. Dichos militares y empleados portarán y usarán las armas que indiquen los reglamentos respectivos.

Aunque el principio de estricta observancia es el de no llevar consigo armas de fuego, tal como lo atestiguan las normas penales y las que contiene la Ley sobre Armas y Explosivos, es indudable que hay personas expuestas más que otras a riesgos, por ejemplo, los que transportan dinero, joyas, documentos reservados, o bien la naturaleza de su trabajo les obliga a estar en zonas periféricas, donde la seguridad pública resulta precaria. Con relación a este tipo de casos, dicha ley contempla (Arts. 23 y 24) que el Ejecutivo derogue la prohibición de carácter general, absoluto, y permita que tales personas vayan armadas para su legítima defensa o en defensa del orden público. Ahora bien, en virtud de los conceptos expuestos, el proveimiento que deroga la prohibición y admite el porte de armas de fuego constituye precisamente una "dispensa".

Las leyes de Pesca y de Caza, del 10 de agosto de 1944, presentan, al contrario, dos ejemplos de "autorización", si se admite en favor de los ciudadanos el derecho de pesca y el de caza, en consecuencia, el poder de usar las armas de caza y los instrumentos de pesca, previa obtención del permiso o licencia. En efecto, la Ley de Pesca, en el artículo 13, prescribe que se requiere un permiso del Ministerio de Agricultura y Cría, para pescar con fines comerciales, científicos o deportivos. Asimismo la ley de caza, con la obligación de acatar sendos términos y condiciones que representan otras tantas restricciones, dispone que: "el Ministerio de Agricultura y Cría puede otorgar licencia para cazar a los ciudadanos que cumplan determinados requisitos".

Además, la Ley de Pesca contempla también un caso de exención, cuando en el artículo 14 exceptúa de permiso la pesca para consumo doméstico.

Frágola sostiene, de su parte, que la dispensa es un acto negocial con carácter discrecional que no debe confundirse con la concesión, con la admisión ni con la autorización. "Se trata de una figura autónoma

del acto administrativo que confiere una determinada capacidad al sujeto y convierte en lícita una actividad, la cual antes de la dispensa le estaba prohibida de modo absoluto, o bien extingue la obligación del particular de dar o hacer algo en favor de la administración pública.

"Sin embargo, la dispensa se presta a discusiones, por cuanto a menudo viene confundida con otros actos administrativos. No sólo en la práctica de las oficinas, sino también en algunas sentencias, determinados proveimientos se definen impropiaamente. Incluso en algunos actos legislativos el redactor no se preocupa de la exacta calificación o definición de las figuras jurídicas. Estos son inconvenientes que pueden dar lugar a cuestiones, si no se recurre al «error legislativo» (el cual está admitido), o si la interpretación de las normas la hacen personas inexpertas en derecho administrativo".

Humberto Frágola expone un ejemplo con la mal denominada autorización para abrir una casa de juego de azar. El se pregunta: ¿Cuál es la naturaleza de un acto administrativo de tal categoría? ¿Qué es su causa jurídica? Y explica: no puede hablarse de concesión, aun cuando las leyes, a veces, usan indistintamente los términos de concesión y autorización.

De aceptarse la conocida teoría formulada por Oreste Ranelletti, los autores están de acuerdo sobre dos posiciones: a) La concesión atribuye al particular un derecho, una potestad, una actividad o un bien, que es propio de la administración concedente; b) La autorización supone el derecho subjetivo preexistente en el particular que la solicita, y el acto permisivo remueve los impedimentos para su libre ejercicio puestos por la ley para tutelar el interés público. Ahora bien, si la norma jurídica considera inmoral el juego de azar, la actividad relativa no puede ser atribuida a la administración pública, y por no ser titular de ella (está considerada de inmoral por la norma), el organismo no puede concederla. En efecto, el ente público no puede conceder lo que a él no pertenece. Por lo tanto, se afirma algo inexacto cuando se habla de concesión para la apertura de un casino.

Tampoco se puede hablar de autorización o licencia por parte de la policía o de la administración. La actividad comercial es un derecho que la Constitución garantiza y como tal es preexistente, pero es obvio que este derecho tiene por objeto una actividad mercantil lícita y no ilícita o inmoral. Para el ejercicio de una actividad inmoral no existe ningún derecho subjetivo, al contrario, existe la prohibición en el Código Penal para que se ejerza una actividad ilegal (Arts. 532 a