

Panamá, 15 de octubre de 1998.

Licenciado

**José Bal**

Director General de Valorización, a.i.  
Ministerio de Obras Públicas.

E. S. D.

Licenciado Bal:

Por este medio, procedo a responder sus Consultas formuladas mediante Notas DGV-383-98 de 22 de septiembre de 1998, y DGV-386 de 24 de septiembre de 1998, en las cuales se refiere, a la siguiente interrogante:

**“Si un contribuyente que se encuentra en esta condición de morosidad y su finca secuestrada, presenta ante la Dirección General de Valorización una Carta Irrevocable de pago de un Banco de la localidad, para que se le pague a esta Dirección el saldo adeudado por la finca secuestrada, previa inscripción en el Registro Público de la Escritura Pública, mediante la cual hipoteca esta finca a la institución bancaria o a un tercero, debe la Dirección de Valorización levantar la medida cautelar de secuestro previo a recibir el pago adeudado?”**

La controversia sometida al criterio de esta Procuraduría, gira en relación con diversos aspectos convergentes, en el hecho del secuestro (en razón de la falta de pago del gravamen de contribución de mejoras por valorización), que recae sobre una finca, que se pretende hipotecar, y para lo cual, se hace necesario previamente lograr la obtención del Paz y Salvo de Impuesto sobre Inmueble (a cargo del Ministerio de Hacienda y Tesoro).

La pretensión del contribuyente, propietario del inmueble secuestrado, es que se levante la medida cautelar sobre él decretada, tras presentar al Juzgado Ejecutor del MOP, una Carta Promesa de Pago, suscrita por la entidad bancaria con la cual llevará a cabo, el Contrato de Préstamo Hipotecario, que esa finca garantiza.

Por su parte, el MOP ha sostenido dos argumentos que a continuación nos permitimos transcribir:

“... en estos casos se le puede conferir al contribuyente que presente una Carta Irrevocable de pago, un Permiso Provisional para la obtención del Paz y Salvo de Impuesto sobre Inmueble, válido para la inscripción de la Escritura Pública de préstamo con garantía hipotecaria, la cual entrará al Registro Público con su respectivo número de Asiento y Tomo, quedando pendiente de inscripción, y una vez hecho efectivo el pago de cancelación del gravamen a la Dirección General de Valorización, inmediatamente se procede al levantamiento de la medida cautelar de secuestro, lo que permite la inscripción definitiva del préstamo hipotecado.”

En la Nota N°DGV-386-98, de 24 de septiembre de 1998, se manifiesta que:

“En estos casos sólo se le podrá expedir la Certificación de Cancelación del gravamen de Contribución de Mejoras por Valorización a una finca (y el levantamiento del secuestro si fuere el caso), cuando la misma haya cancelado en su totalidad el pago del gravamen que le fue asignado ... y esto ocurrirá cuando el antiguo y el actual propietario haya pagado lo que a cada uno le corresponde, toda vez que, aunque se haya transferido la propiedad, la finca siempre responderá por el pago de este gravamen ...”

Como puede observarse, en las transcripciones anteriores el MOP confronta posiciones evidentemente ambivalentes, sobre el tema consultado. Ahora bien, luego de analizar el tema, para la Procuraduría de la Administración, la conclusión jurídica es la que a continuación se expone:

El examen debe partir del artículo 1° de la Ley 94 de 1973, que creó la Dirección General de Valorización, y cuyo texto es el siguiente:

Artículo 1°. “Créase un gravamen real que afectará a los bienes inmuebles cualesquiera que sea su propietario o poseedor, el cual se denominará Contribución de Mejoras por Valorización y se destinará a costar, en todo o en parte, las obras de que trata el artículo siguiente. En lo sucesivo las referencias al mencionado gravamen se harán mediante la frase Contribución por Valorización.

**Del pago de la Contribución por Valorización a que se refiere el presente artículo, responderá siempre el inmueble sobre el que recaiga, a pesar de que cambie total o parcialmente de dueño después de haberse producido dicha contribución.** (Lo destacado es nuestro)

El gravamen denominado Contribución de Mejoras por Valorización, como se conoce, surge en razón de la valorización o incremento del valor del inmueble, debido a que éste (el valor del inmueble) lo comprende el valor del suelo y las construcciones, además, de la sumatoria del aprovechamiento eficiente de la tierra. Así las cosas, el gravamen en cuestión, representa un resarcimiento de los gastos que implica el desarrollo, entendiendo carreteras, servicios públicos, construcciones y mejoras en general, y por supuesto, la estimulación del valor que produce el beneficio conjunto de esa infraestructura, directa o indirectamente sobre el bien.

Justificado el origen del gravamen, es conveniente que, al no ser objeto de obligaciones las cosas, sino quienes las posean, se beneficien o para quienes ellas puedan derivar un correlativo derecho (propiedad, posesión, uso, usufructo, etcétera), es lógico, en este caso, que quien sea titular del derecho de propiedad del inmueble o finca; es decir, su dueño, será siempre el responsable por ser quien recibe materialmente el beneficio, ya sea de forma personal o como miembro de la colectividad. En otras palabras, la relación jurídica, producto del beneficio que brinda la valorización, y que recae sobre el inmueble como dice la norma comentada, tiene que ser establecida obviamente con el titular del inmueble, objeto del gravamen.

Así pues, es criterio de este Despacho, que resulta irrelevante en esta oportunidad la determinación de, a quién corresponde pagar o asumir el pago del gravamen: Si al vendedor que traspase saneado o no el bien, o al comprador, pues esa discusión, la resuelve el último párrafo del artículo 1º de la Ley 94 de 1973, cuando dice que "Del pago de la Contribución por Valorización a que se refiere el presente artículo, responderá siempre el inmueble sobre el que recaiga, a pesar de que cambie total o parcialmente de dueño ..."

Queremos dejar sentado que no se debe permitir en adelante, el traspaso de propiedades inmuebles, sin que se haya cancelado previamente la Contribución por Valorización, ya que precisamente, al intentarse la venta de dicho bien, representa una de las mejores oportunidades para exigirle al propietario que cancele a la Administración, todos los gravámenes que pesan sobre el bien que se adeuden en ese momento.

Suponemos que la venta en referencia se efectuó con la obtención de un paz y salvo expedido ilegalmente por un funcionario público, que según normas del Código Fiscal se constituye en responsable por el monto dejado de pagar por el vendedor del bien, en concepto de Contribución por Valorización.

Hecha la necesaria aclaración anterior sobre el gravamen, evaluemos el aspecto de la medida cautelar que pesa sobre el bien bajo examen.

El MOP, a través de su Juzgado Ejecutor, secuestró el bien, ante la falta de pago del gravamen de Contribución de Mejoras por Valorización y no puede ese Ministerio asumir que la presentación de una Carta Promesa de Pago, de la obligación puede justificar un "Permiso Provisional" para la obtención del Paz y Salvo de Impuesto sobre Inmueble, que permitirá realizar la inscripción de la Escritura del Préstamo Hipotecario, sobre la finca del contribuyente ejecutado.

El pago del gravamen da lugar al levantamiento de la medida cautelar decretada, lo que no ocurre con la Carta Promesa de Pago, ya que ésta, no implica el pago, es una expectativa jurídica, pero de la cual el ejecutante, es decir el MOP, no podría exigir, el cumplimiento futuro de la obligación, en caso de no ejecutarse la Carta de Promesa.

Finalmente, solo el pago del gravamen, permite el levantamiento del secuestro, como mecanismo de honrar la obligación que asegure el resultado.

Es oportuno explicar que este Despacho ha conocido de la queja interpuesta por el Ing. Luis Sémpero, referente a la controversia que mantuvo con el MOP, sobre el cobro de Impuesto de Valorización de un período anterior a la fecha de compra de un inmueble que según explica el afectado, al adquirir el bien el vendedor aportó el Paz y Salvo de Inmueble que acreditaba éste se encontraba libre de compromiso. Consideramos que no sería justo obligarlo a pagar impuestos causados con anterioridad a la fecha de su compra tratándose de obligaciones que debe enfrentar el anterior propietario.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

Amde/7/hf.