

Panamá, 2 de diciembre de 1996.

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

Señor Ministro:

Por vía de la presente le damos respuesta a su *Consulta administrativa* identificada DM-871, de 8 de noviembre corriente:

En esta *Consulta* usted nos expone la situación de las personas que gozando de la condición de jubiladas, pretenden que se les exonere del pago de la Contribución denominada Tasa de Valorización, aunque ellas no sean las únicas dueñas de los inmuebles objetos de la valorización.

Concretamente usted nos pregunta: "... qué ocurre entonces con estos casos en donde resulta haber varios propietarios de una finca, pero solamente uno de ellos se encuentra entre las personas beneficiadas por la referida Ley 6 de 1987"

Y es que, según se dice, en la ley 6 de 1987 se establece de forma clara que los jubilados y pensionados, si resultan ser propietarios de un inmueble objeto de valorización, están exentos del pago de este gravamen.

De su Despacho se nos aclara que, según la Asesoría Legal del "Ministerio de Obras Públicas", para poder favorecer con la exoneración del pago de la tasa de valorización a una persona jubilada, pensionada, de la tercera o cuarta edad, con fundamento legal en lo establecido en el numeral 17 del artículo 1 de la ley No. 6 de 16 de junio de 1987, *en necesario que la finca gravada sea de su propiedad exclusiva*, a no ser que existiendo varios propietarios, todos reúnan las condiciones requeridas en el artículo 1 de esta Ley, para recibir este beneficio de exoneración, de lo contrario no podrá accederse a la exoneración requerida".

Así pues, la Asesoría Legal asegura que, habida cuenta de la clara restricción planteada en el numeral 17 del artículo 1 de la Ley 6 de 1987, los sujetos que siendo jubilados, no tienen la totalidad de la propiedad de un bien valorizado, **no podrán ser sujetos de la exoneración de la tasa de valorización.**

## **NUESTRO CRITERIO:**

Es de suyo reconocer que Consultas como esta, tienen en su centro la semilla de su propia respuesta, esto ya que está informada por un excelente punto de vista jurídico de los organismos administrativos de Asesoría Legal.

Efectivamente, la Asesoría Legal del "Ministerio de Obras Públicas", nos brinda un criterio tan claro y asomado a derecho que, en verdad, sólo nos queda agregar o enunciar algunos hitos conceptuales, a modo de complemento.

El primero de estos hitos, dice relación con un tema de suyo importante, al momento de interpretar la ley exonerativa-fiscal, el cual es: el del carácter restrictivo de las disposiciones de excepción o exoneración.

### **A.- La interpretación de las exoneraciones fiscales, son de carácter restrictivo.**

Entre nosotros, todos los sujetos de derecho, que se encuentren beneficiados por una obra pública de infraestructura, que aumente el valor de una propiedad raíz; deben pagar el gravamen denominado Tasa de Valorización.

Este gravamen, como dijimos en el dictamen dado a su Despacho el día 2 de octubre de 1996, por medio de la Nota C-274, surge por producirse un mejoramiento de las condiciones reales de un inmueble. Este mejoramiento debe haber sido por la directa realización de una obra pública y, el pago de esa Contribución ha de estar a cargo del dueño del inmueble, luego de haberse producido la obra pública.

Este gravamen surge, "grosso modo", de la inversión que ha hecho la Administración, directa o por vía concesional, para el mejoramiento de una determinada localidad o región. En este gravamen importa tan sólo que, de hecho se produzca el acrecentamiento del valor de la propiedad de los vecinos de la localidad o región, en donde se ha construido la obra pública.

Aquí, en este gravamen, poco importa la condición del sujeto obligado a cancelar la Tasa. A modo excepcional, la ley le atribuye al sujeto obligado, llamado contribuyente, el papel de sujeto axial de la relación tributaria. Estos casos surgen solamente, cuando estamos en presencia de la exoneración dada a los jubilados y pensionados.

Ciertamente, en el caso de que ese sujeto obligado a cancelar la obligación tributaria, tenga la condición especial de estar pensionado o ser jubilado, la ley le atribuye el beneficio excepcional de poder dejar de cancelar tal gravamen. Esto se

denomina en teoría, “exoneración graciosa o personal”. O sea, la excepción por razón del sujeto de derecho llamado a cumplir con la cancelación tributaria.

Esta idea está respaldada en estas dos normas, la primera que a modo general grava a todo sujeto a pagar la Tasa de Valorización; y la segunda, que a modo excepcional, exonera a los jubilados al pago de tal contribución. Veamos:

a.- La norma impositiva del gravamen: el artículo 1 de la Ley 94 de 1973.

“Artículo 1.- Crease 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 costear, en todo o en parte, las obras de que trata el artículo siguiente. (...)

...”. (Destaca la Procuraduría)

b.- La norma exonerativa: el numeral 17 del artículo 1 de la Ley 6 de 1987.

“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.

(...)”. (Destaca la Procuraduría de la Administración)

Así las cosas, se puede concluir que, en nuestro ordenamiento jurídico, la disposición que establece, a modo de beneficio gracioso, a los jubilados y envejecientes, propietario de una inmueble valorizado por una obra pública; **tiene carácter excepcional. es decir, rompe la regla general de la gravación e imposición contributiva.**

No obstante esto, es prudente detenernos en el claro sentido de esta norma exonerativa. Y es que ella aclara cuáles son las dos condiciones para que los

envejecientes jubilados o pensionados, tengan el beneficio exonerativo. Estos dos supuestos o condiciones son:

- a.- Que la propiedad sea única, y
- b.- Que la propiedad sea el lugar donde ese jubilado vive regularmente.

No parece haber ningún problema interpretativo en cuanto a este segundo condicionamiento, según se desprende de su *Consulta*.

En cuanto a lo de la propiedad única, ya esta Procuraduría, en ocasión del dictamen identificado C- 179 de 11 de julio de 1996, tuvo ocasión de señalar que: "Entre uno de los beneficios que establece la Ley en comentario (nos referíamos a la Ley 6 de 1987) a los jubilados y pensionados, se encuentra la exoneración del pago de la tasa de valorización a su propietario, siempre y cuando la misma, (*la propiedad*) constituya su vivienda, y la única propiedad que posea".

En torno a este tema podemos agregar que, según lo dispuesto en este numeral 17 del artículo 1 de la ley 6 de 1987, la propiedad deber ser única, en el sentido de que no puede haber propiedad colectiva y mucho menos dividida. Hablamos aquí de los supuestos de la propiedad horizontal, los clubes de campos, la multipropiedad, el derecho de superficie y los espacios destinados a sepultura, en donde la pertenencia de la cosa de cada uno, se halla inextricablemente unida a la del resto de los titulares del mismo complejo inmobiliario. O sea, en estas forma propietaria comunitaria, la titularidad no es singular, como en el dominio románico adoptado por el numeral 17 del artículo 1 de la Ley 6 de 1987; sino que es plural.

En términos concretos, la propiedad ha de ser detentada por un solo sujeto de derecho, que en el caso sub judice, puede ser un jubilado o pensionado.

Concluyamos entonces en que, la exoneración a favor de estos últimos es una rareza o excepción. Esto dado que, la exoneración, surge de una norma de excepción o de exclusión de la regla general, a saber el numeral 17 del artículo 1 de la ley 6 de 1987, siendo una disposición que establece una anormalidad o singularidad, dentro de la regla general de derecho.

En conclusión en los casos en donde resultan varios propietarios de una finca valorizada por una obra pública, y sólo uno de ellos es jubilado, no se le podrá exonerar a ese inmueble del pago de la mencionada Tasa de Valorización. Con miras a ser justos, creemos que solamente, en el caso de que, los dueños sean todos jubilados, se podrá hacer uso de ese beneficio contributivo-fiscal.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, nos suscribimos,  
atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.