

Panamá, 14 de marzo de 1997.

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

Señor Ministro:

Motiva la presente dar respuesta a su Nota No.DM-37 de 28 de enero pasado, en la cual nos presentaba el siguiente planteamiento:

“Se han presentado casos ante la Dirección General de Valorización de este Ministerio, de fincas madres, que posterior a las asignaciones de su gravamen de Contribución de Mejoras por Valorización por parte de la Comisión de Valorización, se han segregado, conformando otras fincas, y al procederse a sus lotificaciones, por ley se han tenido que constituir, dentro del área ya gravada, áreas de uso público como lo son servidumbres y calles... los propietarios de fincas que se encuentran en estas condiciones, han solicitado se les excluya del pago de este gravamen que recae sobre estas áreas de uso público, previo traspaso de las mismas a la Nación.”

La interrogante que se plantea es la siguiente: si los contribuyentes deberán pagar el gravamen asignado originalmente a su finca, toda vez que cuando el mismo fue asignado, estas áreas no constituían áreas de uso público; o si por el contrario, al constituirse en áreas de uso público, pueden ser excluidos del pago del gravamen, previo traspaso de estas áreas a la Nación.”

En virtud de la complejidad de su Consulta, tuvimos a bien conversar con los Asesores Legales de la Dirección de Valorización, a fin de conciliar criterios y aclarar ciertas lagunas jurídicas. Como resultado de esa reunión, inferimos que la problemática concierne en los siguientes hechos:

1. Una finca madre es gravada con la contribución de Mejoras por Valorización al encontrarse en una zona de influencia, al beneficiarse ésta por la ejecución de obras de interés público.
2. Posteriormente, la finca se lotifica, constituyéndose servidumbres y calles para facilitar la convivencia de los nuevos dueños y vecinos del lugar.
3. Si estos propietarios reclaman la exclusión del pago del gravamen sobre estas servidumbres y calles, se concluye entonces que la finca madre fue lotificada con la Contribución de Mejoras por Valorización aún pendiente de pago, por ende, los compradores obtuvieron una propiedad no saneada en su totalidad y que en vista de que la cancelación de la tasa es ineludible, solicitan una reducción del impuesto moroso en la medida que sea posible y justa.

En primer lugar, nos permitimos reiterar nuestro criterio jurídico, contenido en el Oficio C-274 de 2 de octubre de 1996, al resolver su Consulta identificada DM-653 de 26 de agosto del mismo año, en el cual se expresó:

“Se debe presumir que si se vende un bien valorizado por una obra pública, se debió haber aumentado el precio de ese bien raíz, por ello, ese enriquecimiento o acrecentamiento es o debe ser susceptible de ser gravado por vía contributiva. De otra manera, se haría responsable a una persona (el nuevo comprador) por el enriquecimiento de otra (el vendedor). En este sentido no es lógico ni equitativo que se haga responsable a una persona por el acrecentamiento patrimonial de otra persona, la cual al vender, debió haber valorado su propiedad conforme a su valor agregado.

A modo de reivindicación conceptual y referidos a los términos de su pregunta, debemos señalar que el contribuyente que ha adquirido un bien inmueble que mantiene deuda de valorización, no tiene porque pagar los recargos e intereses que se han generado con el incumplimiento en el pago de la deuda por parte del primer dueño de la propiedad. En todo caso, como el registro del contribuyente debe estar en los archivos de la institución, es a él a quien debe cargarse los saldos dejados de pagar.”

De esta forma exponemos la solución al primer conflicto tácitamente planteado, este es, los actuales dueños de los lotes, que antaño pertenecieron a una finca madre en una zona de influencia, no están obligados a pagar recargos e intereses por el incumplimiento de la deuda morosa del dueño originario de la finca. Ahora bien, en cuanto al gravamen de los terrenos convertidos en servidumbres y calles, es menester transcribir extractos de la Sentencia de 2 de enero del presente, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

“A tenor de lo dispuesto en el artículo 333 del Código Civil, las vías públicas son consideradas bienes de uso público. Estos bienes, de

acuerdo al texto del artículo 329 del Código Civil, constituyen bienes de dominio público, y, por consiguiente, son bienes de uso común cuya característica intrínseca es la de que no son enajenables, además de ser imprescriptibles...como bien lo manifestara la Procuradora de la Administración, lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 106 de 1973, que claramente establece la prohibición de que los bienes municipales de uso común, tales como las calles...no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma." (El resaltado es nuestro)

Si bien es cierto el Fallo de la Sala Tercera alude a los bienes municipales, también se apunta como ejemplo específico de estos bienes, las calles y servidumbres, y la ilegalidad de gravarlos por constituir éstos bienes de dominio público. Lógicamente, el terreno objeto del conflicto debe encontrarse circunscrito a la jurisdicción de algún Municipio, por ende, los caminos vecinales que se encuentran ubicados dentro de los lotes mencionados serán considerados como propiedad pública, tal como indica la denominación de *vecinal*.

Aunado a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 apunta que: "no habrá derecho a indemnización cuando se trata de la ocupación de un terreno destinado por sus dueños a vías públicas o cuyo título haga obligatoria una servidumbre gratuita"; y el artículo 7 recalca que: "en todo traspaso que haga la Nación se consignará servidumbre a favor del Estado para cualquier obra de interés social o utilidad pública". En conclusión, los propietarios de tierras que se encuentren en zonas de influencia por la construcción de obras públicas o de interés social, de por sí ya pierden una porción del terreno, sin derecho a indemnización, sobretodo si al obtener la propiedad, no se vislumbraba aún la utilización de una porción terrenal y posteriormente el Estado ordena la consignación de servidumbres y calles por las razones antes expuestas. En el caso en comento, los actuales dueños de los lotes afectados por el gravamen adquirieron los terrenos con las servidumbres constituidas.

Este Despacho considera que si bien, el pago de la Tasa de Valorización por Mejoras aún pendiente sobre los lotes debe pagarse, con la salvedad que se deben excluir los intereses y recargos atribuibles al dueño originario, por no haberse traspasado el bien saneado a los dueños actuales, no procede el gravamen sobre las servidumbres y calles, porque ya no comparten la misma identidad que tenían al conformar la finca madre. Una vez segregado el terreno destinado a un bien público, como lo son los caminos vecinales, pierden su carácter de propiedad privada, y no pueden enajenarse, ni gravarse ni arrendarse en ninguna forma.

Con la esperanza de haber satisfecho su Consulta, se despide con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,