

Panamá, 20 de diciembre de 2011.  
C-84-11.

Su Excelencia  
**Federico Suárez**  
Ministro de Obras Públicas  
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota DM-AL-2076-2011, por medio de la cual se consulta a esta Procuraduría si los terrenos baldíos de propiedad del Estado localizados en Isla Contadora, que actualmente se encuentran en proceso de adjudicación a sus poseedores, y que se verán beneficiados por la construcción del proyecto de “rehabilitación de las calles de Isla Contadora, Corregimiento de Balboa”, promovido por el Ministerio de Obras Públicas, deben ser incluidos en la distribución de la contribución por valorización, establecida por la ley 94 de 1973.

Para dar respuesta a la interrogante que se nos plantea en esta oportunidad, creo necesario señalar que el artículo 1 de la ley 94 de 4 de octubre de 1973, por medio de la cual se establece y reglamenta la contribución de mejoras por valorización, prevé que dicho gravamen afectará los bienes inmuebles, cualquiera sea su propietario **o poseedor**, y se destinará a costear, en todo o en parte, las obras de interés público de que trata el artículo 2 de esa excerpta legal, es decir, las construidas por la Nación, los municipios, las entidades descentralizadas o la empresa privada, de acuerdo con los términos de la citada ley.

Según dispone el artículo 17 de la ley 94 de 1973, la contribución por valorización se distribuirá entre todas las propiedades beneficiadas por la construcción de una obra, en proporción al mayor valor que adquieran o hayan de adquirir tales propiedades, dentro de un plazo de diez (10) años luego de la terminación de la obra. Igualmente la norma determina que la distribución se hará entre todas las propiedades beneficiadas, **excluyendo la parte que corresponda a las propiedades del Estado.**

Por su parte, el artículo 46 de la misma ley establece que, tratándose de **terrenos baldíos**, la Dirección General de Valorización comunicará la contribución correspondiente a la entidad encargada de la adjudicación de los mismos, **para que los interesados la cancelen antes de quedar en firme la adjudicación o se obliguen expresamente a su pago dentro de los plazos que se les fije en cada caso.**

Como es posible apreciar, a pesar de que el artículo 17 arriba citado excluye a las propiedades del Estado de la distribución de la contribución por valorización, el artículo 46 de la misma ley, incluye a los terrenos baldíos, es decir, los terrenos patrimoniales del Estado susceptibles de ser enajenados, que en el caso a que se refiere la consulta, corresponderían a aquellos lotes de propiedad del Estado pendientes de adjudicación cuyos poseedores se beneficiarían con la obra.

Ante la incompatibilidad de estas dos normas de la misma ley (artículos 17 y 46), para saber cuál es la aplicable, es necesario acudir a las reglas de interpretación y aplicación de la ley que contiene el Código Civil, cuyo artículo 14 es del siguiente tenor:

**“Artículo 14.** Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; ...” (subrayado nuestro).

De la norma transcrita se desprende que al ser el artículo 46 posterior al artículo 17 de la ley 94 de 1973, la norma aplicable es la 46. En consecuencia, los terrenos baldíos localizados en Isla Contadora, que se encuentran en proceso de adjudicación a sus poseedores y que se verán beneficiados por la construcción del proyecto “rehabilitación de las calles de Isla Contadora, Corregimiento de Balboa”, deben ser incluidos en la distribución de la contribución por valorización, con antelación al momento en que finalice el trámite de adjudicación a sus poseedores, de modo tal que éstos cancelen dicha contribución antes de quedar en firme la adjudicación o se obliguen expresamente a su pago dentro de los plazos que se determinen.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración.

OC/au.