

Panamá, 14 de julio de 2004.

Su Excelencia
NORBERTO R. DELGADO DURAN
Ministro de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Ministro:

En uso de las facultades contenidas en los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su consulta seriada N°.101-01-374-DMEYF de 10 de junio de 2004, ingresada el día 25 del mismo mes y año, y en la cual nos solicita opinión respecto al “procedimiento que se debe seguir en los procesos de actualización de valores de fincas corrientes (terrenos y mejoras) que se tramitan ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales de este Ministerio”.

Dentro de las funciones de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, está la de determinar el valor catastral de las propiedades inmobiliarias, base para el cálculo del impuesto sobre bienes inmuebles; por lo que surge la interrogante, en el evento de la fijación de este valor basado en el precio acordado en la compraventa del inmueble, cómo se hace el desglose correspondiente a valor de terreno y mejoras cuando la compraventa es un precio global.

Antecedentes

El Título II del Libro IV del Código Fiscal, específicamente el artículo 763 señala que son objeto del Impuesto de Inmuebles todos los terrenos situados en el territorio jurisdiccional de la República, así como los edificios y demás construcciones permanentes hechas o que se hicieren sobre dichos terrenos, tengan éstos o no título de propiedad inscrito en el Registro Público, salvo las excepciones establecidas en el artículo 764 de la misma excerta legal.

De acuerdo al artículo 767 de dicho Código, “la base para el cálculo del Impuesto de Inmueble será el mayor valor de cualesquiera de los siguientes:

- a. *El avalúo de la propiedad inmueble fijado por la Dirección General de Catastro (hoy Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales);*
- b. *El precio acordado en la compraventa del inmueble; y*

c. *El avalúo en juicio de sucesión.*

*Sin embargo la regla anterior no será aplicable cuando de conformidad con las disposiciones de este capítulo o de leyes especiales disminuye el valor catastral del inmueble, a causa de **avalúo específico** fijado por la Dirección General de Catastro en cuyo caso regirá el avalúo así rebajado.”*

La fijación o determinación del valor catastral de las propiedades inmobiliarias le corresponde a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales según se desprende de normas establecidas en el Código Fiscal y la Ley No. 63 de 31 de julio de 1973, por la cual se crea la Dirección General de Catastro, se le asignan funciones y se establece un sistema catastral; mientras que el recaudo del impuesto de inmueble está a cargo de la Dirección General de Ingresos, ambas direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas, adscritas administrativamente al Viceministerio de Finanzas.

Dentro de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, **el Departamento de Conservación Catastral se encarga del mantenimiento y actualización de los datos generales de las fincas**, incluyendo la determinación del valor catastral cuando este sufre modificaciones derivadas del precio acordado en las transacciones de compraventa debidamente inscritas en el Registro Público de Panamá.

El criterio utilizado por dicho departamento para la determinación del valor catastral, base imponible del impuesto de inmueble, **está fundamentado en el literal b, del artículo 767 del citado Código.**

Sin embargo, existe un vacío respecto a la fijación de dicho valor, ya que el valor catastral está conformado por el valor del terreno y las mejoras (**cuando existan**), consideradas éstas como los edificios y demás construcciones permanentes hechas o que se hicieron sobre los terrenos, y las normas contenidas en el Código Fiscal y en la Ley N°. 63 de 31 de julio de 1973, no hacen alusión a ningún sistema de aplicación cuando en una compraventa de bien inmueble, el precio acordado se da de manera global o unitaria, sin desglosar qué parte de ese precio corresponde al valor del terreno y qué parte al valor de mejoras, de existir mejoras.

Esta omisión no implica relevancia cuando se trata de inmuebles amparados bajo el régimen de Propiedad Horizontal, regulado por la **Ley N°. 13 de 1993**, modificada por la Ley 39 de 5 de agosto de 2002, publicada en G.O. 24.613 de 8 de agosto de 2002, ya que el valor correspondiente a terreno está determinado por el reglamento de Copropiedad del Régimen Horizontal correspondiente donde se fija porcentualmente por el promotor el valor de terreno correspondiente a cada unidad departamental, el cual solo puede ser modificado por acuerdo del 75% de los copropietarios, por decisión judicial o arbitral y por avalúo catastral.

Actualmente, en las llamadas **fincas corrientes**, el criterio utilizado para actualizar el valor catastral de las fincas por el Departamento de Conservación Catastral **es la declaración hecha por las partes en la correspondiente escritura pública**. En caso de que la escritura

pública de compraventa no desglosare los valores correspondientes a terreno y mejoras, se mantiene el valor de las mejoras debidamente inscrito en Registro Público o previamente avaluado por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales y **la diferencia entre el valor de compraventa y ese valor de mejoras, es aplicada al valor de terreno.**

Éste método de determinación del valor catastral está fundamentado en normas del Código Civil y Fiscal que obligan a la inscripción de las mejoras en el Registro Público con un valor determinado al momento de dicha inscripción. Por ende, si en la Escritura Pública de compraventa **no se determina otra cosa, ese valor de mejoras se mantiene aumentando entonces el valor de terreno.**

Esta metodología ha sido últimamente cuestionada, pues es sabido que las mejoras registradas cuentan con período de exoneración del impuesto de inmueble, y en caso de aumento dicha exoneración es igualada al nuevo valor.

Algunos contribuyentes consideran que se debe disminuir el valor catastral de acuerdo al desglose presentado en el formulario 106 de la Dirección General de Ingresos, mediante **el cual se hace la declaración jurada para el pago del impuesto de transferencia de bienes inmuebles**. De acuerdo a dicho formulario el valor catastral de terreno y mejoras sufre un incremento anual que se determina en base a las dos opciones para el pago del impuesto de transferencia de bienes inmuebles. Sin embargo, se considera que este formulario, y en consecuencia el incremento en el estipulado, solo tiene aplicabilidad para la declaración de dicho impuesto de transferencia, de acuerdo a las normas que fundamentan el mismo, a saber, la Ley N°.106 de 1974, reformada por la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 y el Decreto Ejecutivo 170 de 1993 modificado por el Decreto 274 de 1995.

Es importante recalcar que si bien a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales le queda la opción de **realizar avalúos específicos de oficio** conforme lo establece el Código Fiscal y la Ley 63 de 1973, no podría con la carga que significaría realizar esta diligencia cada vez que se da una transacción de compra y venta de bien inmueble, a fin de definir el valor catastral correspondiente.

Criterio de Asesoría Legal del MEF.

Por considerarlo pertinente transcribiremos seguidamente el criterio:

“En aras de aplicar una metodología equitativa y justa, en los procedimientos de actualización de valores catastrales que realiza el Departamento de Conservación Catastral de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, derivados del precio acordado en la compraventa del inmueble debidamente inscrito en el Registro Público, cuando en la escritura pública no se desglose el valor correspondiente al terreno y a las mejoras sino que se señala un valor global, y basado en un criterio autorizado que no sea cuestionado por los contribuyentes, consideramos, salvo mejor criterio, utilizar en

estos casos un desglose de terrenos y mejoras que sea proporcional al último desglose de valor catastral actualizado en el sistema catastral.

Veamos lo anterior gráficamente, por ejemplo: En el año 2000, según última transacción la persona 'X' vende la finca a la persona 'Y' por la suma de B/. 100.000.00 y los valores de terrenos y mejoras registradas fueron:

Terreno: B/.40,000.00 (40%)
Mejoras: B/.60,000.00 (60%)
Valor Total de la Finca: B/.100,000.00 (100%)

En el año 2004 la persona 'Y' le vende esa misma finca a la persona 'Z' por la suma de B/.150,000,00 sin desglosar en la escritura pública cuánto corresponde a terreno y cuánto a las mejoras.

Según la metodología actual aplicada por el Departamento de Conservación Catastral de la Dirección de Catastro, con esta nueva venta la finca quedaría con el siguiente valor catastral:

Terreno: B/.90,000.00
Mejoras: B/.60,000.00
Valor Total de la Finca: B/.150,000.00

Según la metodología porcentual como propuesta, la finca quedaría con el siguiente valor catastral:

Terreno: B/.60,000.00 (40%)
Mejoras: B/.90,000.00 (60%)
Valor Total de la Finca: B/.150,000.00.”

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Iniciamos el presente examen legal transcribiendo las funciones que tiene la Dirección General de Catastro, contenida específicamente en el artículo 2 de la ley 63 de 31 de julio de 1973. Veamos.

“**Artículo 2.** Son funciones de la Dirección General de Catastro:

- a. Levantamiento de mapas catastrales urbanos y rurales, con medidas referidas a un sistema universal de control geodésico;
- b. Inventario de todos los inmuebles, con descripción de su ubicación, medidas y circunstancias

especiales en forma separada para la tierra y para las edificaciones u otras mejoras construidas sobre ella;

- c. **Avalúo de los inmuebles, cualesquiera que sea su naturaleza o definición.**
- d. Notificación de los valores catastrales, según los **procedimientos** señalados por las disposiciones legales vigentes;
- e. Ordenamiento, conservación y actualización de los mapas, registros, tablas de valores y otras informaciones catastrales;
- f. ...” (Subraya este despacho)

Como podemos apreciar, una de las funciones esenciales de la Dirección General de Catastro, es dar valor a los bienes inmuebles, cualesquiera sea su naturaleza o definición. De allí, la importancia que reviste el catastro cuyo cometido básico es el de **salvaguardar el interés público y para ello**, debe controlar la información base de la fiscalización inmobiliaria y de uso básico en cualquier plan de desarrollo urbano y rural.

Esa centralización conceptual brinda garantías en la fijación de los valores inmobiliarios tomados como base para la tributación directa relacionada con la propiedad (contribución directa, patrimonio, primaria, transmisiones patrimoniales, etc.)

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 63 de 1973, la Dirección General de Catastro podrá realizar tres tipos de avalúos a saber:

Avalúo General
Avalúo Parcial
Avalúo Específico

El avalúo general incluye los inmuebles ubicados en todo el territorio nacional, en una provincia, un distrito, una ciudad o pueblo, siguiendo el orden que la Dirección General de Catastro determine, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión Coordinadora de Catastro.

Lo antes expuesto, es de capital importancia en la medida en que los datos se recopilan, se procesan y conservan y así se mantiene actualizada la información, describiendo el bien, sus características económicas entre otras así como su destino real y potencial.

El avalúo parcial, tal como lo establece el artículo 28 de la citada ley 63 de 1973, se efectuará sobre todos los inmuebles ubicados en un corregimiento, barrio o sector, cuando la Dirección General de Catastro tenga conocimiento de que sus valores han variado por razones de:

- Construcciones de obras públicas o particulares;
- Como consecuencia de inundaciones, terremotos u otros actos de la naturaleza, así como de incendio o derrumbes; y

- Otras causas que hayan afectado a toda una zona o sector.

La actividad fiscalizadora de los documentos (mapas catastrales, registros, planos de agrimensura etc.), sirven de delimitación del alcance territorial del derecho de propiedad, el cual brinda publicidad a esos documentos siendo garantía del principio de seguridad en la contratación inmobiliaria.

El avalúo específico es el que se efectúa a un inmueble particular, a solicitud del interesado *o de oficio* por parte de la Dirección General de Catastro. Los avalúos específicos solicitados, serán practicados por dos peritos particulares idóneos nombrados: uno por la Dirección General de Catastro y otro por el interesado. En caso de discrepancia la decisión le corresponderá a la Dirección General de Catastro. (V. Artículo 29).

Cabe destacar que los valores fijados a los inmuebles mediante avalúos generales o parciales sólo podrán ser modificados con posterioridad antes de otro avalúo general o parcial mediante la realización de un avalúo específico.

Los valores catastrales podrán ser modificados mediante avalúo específico por algunas de las siguientes causas:

- Por levantar construcciones o introducir mejoras permanentes en el inmueble, que tengan un valor mayor de mil balboas. En este caso, se aumentará el avalúo del inmueble en la cuantía en que las construcciones o mejoras hayan incrementado su valor;
- Por haber el inmueble desmejorado o perdido de su valor un 10% o más del avalúo vigente. En este caso, se rebajará el avalúo en la cuantía que corresponde a la desmejora o pérdida sufrida;
- Por demoler o eliminar las construcciones o mejoras permanentes hechas en un inmueble. En este caso se disminuirá el avalúo en la cuantía de las construcciones o mejoras demolidas o suprimidas;
- Por segregar parte de un inmueble o dividirlo en varias partes o incorporar a él todo o partes de otro o de otros inmuebles;
- Por haber aumentado el valor del inmueble a consecuencia de obras públicas o particulares, por parcelaciones o por el simple transcurso del tiempo siempre que dicho aumento no sea inferior al 10% del valor catastral de la finca. Se practicarán dichos avalúos específicos cuando así lo considere la Dirección General de Catastro. (Artículo 31, Ley 63/73).

Por otro lado, los avalúos generales, parciales o específicos podrán referirse a los inmuebles inscritos en el Registro Público, a inmuebles con permisos de ocupación, a mejoras efectuadas en el terreno adjudicado mediante Patrimonio Familiar o a simple ocupación de hecho.

De lo expuesto, podemos concluir que la Dirección General de Catastro, esta facultada para practicar estos avalúos, sin embargo, se destaca en la Ley 63 de 1973, que también puede esta unidad administrativa practicar de oficio los avalúos específicos.

El punto esencial, no radica en la base del cálculo del impuesto de inmueble, toda vez que el artículo 767 del Código Fiscal prevé que para determinar la cantidad a pagar en concepto del impuesto se preferirá el valor que resulte más elevado en los siguientes casos: cuando el avalúo de la propiedad inmueble sea fijado por la Dirección General de Catastro; cuando el precio sea acordado en la compraventa del inmueble; y el avalúo en juicio de sucesión.

Sin embargo esta regla no será aplicable en el evento de que el valor catastral del inmueble disminuya (es decir, sea menor) en razón del avalúo específico realizado por la Dirección General de Catastro en cuyo caso regirá el avalúo así rebajado.

La interrogante, puntual se produce en el vacío legal respecto a la fijación de dicho valor, ya que el valor catastral está conformado por el valor de terreno y mejoras (cuando existan), consideradas éstas como edificios, u otras construcciones permanentes hechas o que se hicieren sobre terrenos, y que las normas contenidas en el Código Fiscal y la Ley 63 de 1973, no hacen alusión a algún sistema de aplicación cuando en una compraventa de un bien inmueble, el precio acordado se da de manera global o unitaria, sin desglosar que parte de ese precio corresponde a terrenos y mejoras.

En materia de interpretación y aplicación de la Ley, el Código Civil en su artículo 13, establece que cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se recurrirá a las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, *las reglas generales de derecho, y la costumbre*, siendo general y conforme con la moral cristiana.

Retomando la regla de hermenéutica legal citada, este despacho, es de opinión que el procedimiento de actualización de valores catastrales, a seguir es el que ha venido aplicando el Departamento de Conservación Catastral de la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales, en virtud de la costumbre o práctica administrativa reiterada en su determinación.

En un fallo del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fechado 7 de septiembre de 1948, sobre el valor de la práctica administrativa se señaló lo siguiente:

“De la adopción de la escala y siguiendo la práctica y la tradición, surge de inmediato un problema de prevalencia legal ¿Debe privar el uso, la práctica administrativa, la Ley o la costumbre sobre la ley?

No cabe la menor duda de que el derecho administrativo por ser una rama jurídica en formación constante y por estar pasando actualmente por una obra de sistematización, **no es todo en él derecho positivo**. Necesariamente para alcanzar una integración de su vasta materia ha de aceptar como fuentes de donde emane su propia esencia, cierto derecho no escrito, ya que en verdad, la administración no se encuentra sometida completamente a derecho estatuido y requiere en cierta extensión del derecho consuetudinario. (Subrayado es nuestro).

Pero en manera alguna las fuentes generales del derecho Administrativo como la ley, el reglamento; el decreto que representan derecho positivo, dan paso al uso, a la práctica administrativa, a la costumbre, a la tradición, que apenas van preparando lentamente el camino a la obra del legislador.”

Para el autor Rafael Entrena Cuesta, la consideración de las prácticas administrativas como fuente subsidiaria del Derecho Administrativo ha sido mantenida por numerosos autores españoles y extranjeros e incluso en alguna ocasión por el Tribunal Supremo. Éste, en Sentencia de 15 de marzo de 1963, dictada en un pleito en que se discutía sobre el procedimiento a seguir para la celebración de los exámenes académicos, resolvió que “no existiendo una ordenación positiva específica”..., hay que seguir la costumbre, que es fuente del Derecho según el artículo 6 del C.c. hoy artículo 1.3 en defecto de la ley, extensivo al Derecho especial, como es el administrativo.”¹

Se colige de la jurisprudencia y la doctrina, que la costumbre o la práctica administrativa son fuentes supletorias del Derecho Administrativo de manera mediata. En ese sentido, si la Dirección de Conservación Catastral de la Dirección General de Catastro ha venido aplicando un procedimiento en la fijación de valores catastrales, entonces debe utilizarse el método actual hasta tanto se reglamente los procedimientos correspondientes en los casos planteados por la Dirección General de Catastro.

Sobre la metodología aplicada por la Dirección General de Catastro, a modo de ejemplo, en Fallo de 1 de octubre de 2001, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, puntualizó lo siguiente:

“El precitado artículo 767 del Código Fiscal por ninguna parte guarda relación o se refiere a la vigencia de los avalúos específicos en el tiempo. Esta norma lo que hace es instituir el método o mecanismo para establecer el valor catastral de un bien inmueble específico, para así determinar el monto del impuesto sobre inmuebles que le corresponde.

La primera parte de este artículo 767 prevé que para determinar la cantidad a pagar en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles se preferirá el valor que resulte más alto entre el avalúo que realice la Dirección General de Catastro, el precio acordado en la compraventa del bien y el avalúo que se realice en juicio de sucesión. No obstante esta regla no será aplicable en el evento de que el valor catastral del inmueble disminuya (es decir, sea menor) en virtud de avalúo específico realizado por la Dirección General de Catastro; caso en el cual prevalecerá éste último.

¹ ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, Val. I, Undécima Edición; Editorial Tecnos, S.A.; Madrid; 1996, p.128-129.

En el caso bajo estudio, la finca N°. 2456, inscrita al folio 38, tomo 73, Sección de la Propiedad Horizontal, del Registro Público de la Provincia de Panamá fue adquirida por la sociedad PRAVIA INVESTMENT, S.A. mediante venta o remate judicial, acto que en esencia constituye una compraventa forzosa.

Sin embargo, dado el hecho de que en el mismo acto de remate PRAVIA INVESTMENT, S.A. adquirió la finca N°.2456 y también le fue adjudicado otro inmueble pagando por ambos un precio global, es entonces esta circunstancia la que conlleva que al momento en que se procede a inscribir el remate de la finca N°. 2456 en el Registro Público no se conocía el precio de venta de dicho inmueble. Es por ello que para poder realizar el trámite de inscripción, el recurrente a fin de dar cumplimiento a los requerimientos del Registro Público estableció como valor catastral de la finca en referencia la suma de CIENTO NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS BALBOAS (B/.192.000.00).

Ante la imposibilidad de determinar el valor catastral de la finca N°. 2456 al momento en el que se realizó el remate judicial, mal puede alegarse la infracción del artículo 767 del Código Fiscal que no guarda relación alguna con la vigencia de los avalúos específicos en el tiempo, sino que *establece la metodología a seguir para determinar el valor catastral*, por lo tanto tampoco prospera el cargo. En mérito de las consideraciones expuestas la Sala Tercera de lo Contencioso, declara que no es ilegal la Resolución N°. AE-05 de 7 de octubre de 1998, dictada por la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas...”

Por lo anteriormente expuesto consideramos que la Dirección General de Catastro, concretamente el Departamento de Conservación Catastral, debe seguir aplicando el procedimiento actual para fijar el valor catastral en aquellos casos en los que no se hayan hecho los respectivos desgloses del valor respectivo al terreno y mejoras (cuando existan), y mientras no se aprueben las disposiciones legales correspondientes.

Recomendaciones:

Por considerarlo oportuno e importante sugerimos lo siguiente:

1. Se recomienda a la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, reglamentar el procedimiento aplicado en los procesos de actualización de valores de las fincas haciendo el desglose pertinente de (terrenos y mejoras) de conformidad con el artículo 11 de la Ley 63 de 1973.
2. La selección y aplicación de las metodologías deberá considerar la relación costo-beneficio para la institución procurando evitar erogaciones significativas, teniendo

en cuenta que la Dirección General de Catastro, puede de oficio hacer los avalúos específicos con personal de la entidad, con personas naturales o jurídicas que cuenten con la idoneidad y capacidad para su realización o, con el apoyo de otras entidades públicas, en un acuerdo intercolaborativo entre especialistas en la materia, para fijar los valores catastrales correspondiente en aquellos casos en donde no se hayan hechos los desgloses.

3. Mantener actualizado el catastro, a través de los diferentes mecanismos o métodos con los que cuenta la Dirección General de Catastro. Esto garantizará el principio de seguridad jurídica en las transacciones fiscalizadas por la administración.
4. A través de la Comisión Coordinadora de Catastro, se deben definir con claridad las políticas, criterios y prioridades en torno a las actividades catastrales, y esencialmente la metodología empleada en la fijación del valor catastral en aquellas fincas corrientes en donde no se hayan hecho los correspondientes desgloses del terreno y las mejoras.

Con la pretensión, de haber aclarado su interrogante y colaborado con las recomendaciones expuestas, me suscribo del señor Ministerio, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.