

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 325

Panamá, 27 de marzo de 2019.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción Especial.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

La firma Chung, Ramos, Rivera & Asociados, actuando en nombre y representación de **Benjamín Prado Rivera, Marianela Prado de Moreno, Halda María Pineda Rivera y Gildo Pineda Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución MEF-RES-2017-1324 de 22 de noviembre de 2017, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual es función de la Procuraduría de la Administración *“intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses”*, con el propósito de emitir concepto en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción especial descrito en el margen superior.

Lo anterior, es así, ya el acto acusado, a saber, la Resolución MEF-RES-2017-1324 de 22 de noviembre de 2017, fue emitida como resultado de la denuncia de bien oculto interpuesta ante el Ministerio de Economía y Finanzas, por Dora Rosa Cordones Rivera de Cisnero, Benjamín Prado Rivera, Marianela Prado de Moreno, Halda María Pineda y Gildo Pineda Rivera, en contra de la sociedad Rigland Capital S.A., razón por la cual se configuró la norma citada en el

párrafo anterior, y en tal sentido, corresponde a este Despacho actuar en este proceso en interés de la ley (Cfr. fojas 23-27 del expediente judicial).

#### **I. Disposiciones que se aducen infringidas.**

Los recurrentes estiman que el acto acusado vulnera los artículos 3, 80, 81 y 82 del Código Fiscal que en ese mismo orden establecen que son bienes nacionales, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular; son bienes ocultos del Estado, no sólo los simplemente abandonados u ocultos en su sentido material, sino también aquellos respecto de los cuales se haya hecho oscuro su carácter primitivo de propiedad nacional, sea por actos de maliciosa usurpación, por incuria de las autoridades, o por otra causa semejante, entre los que se puede mencionar, bienes muebles e inmuebles del Estado y los dineros del Tesoro Nacional que hayan sido adquiridos ilegalmente por los particulares; el Estado tiene acción para recuperar todos los bienes que le pertenezcan y que no hayan salido legalmente de su patrimonio; y que las denuncias de bienes ocultos se harán por escrito ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, y se observarán, entre otras reglas, que el Ministerio consultará previamente al Procurador General de la Nación para resolver si el bien denunciado es o no oculto y si la acción o acciones indicadas por el denunciante son o no procedentes; y que si el Procurador como la entidad ministerial considera que el bien es oculto, se investirá al denunciante, mediante resolución, de la personería necesaria para hacer efectivos los derechos del Estado y ordenará al respectivo Agente del Ministerio Público que coadyuve a la acción o las acciones necesarias al efecto (Cfr. fojas 12 - 16 del expediente judicial).

## II. Antecedentes del caso y concepto de la Procuraduría de la Administración.

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, el día 5 de abril de 2013, el Licenciado Manuel Antonio Batista, abogado de **Benjamín Prado y otros**, interpuso ante el Ministerio de Economía y Finanzas, una denuncia por bien oculto en contra de la sociedad anónima Rigland Capital S.A., debido al incremento de la superficie de la finca 11437, tomo 339, folio 288, código de ubicación 8901, ubicada en la Isla Chamá, Distrito de Taboga, Provincia de Panamá (Cfr. fojas 23-27 del expediente judicial).

Sobre el particular, el Ministerio de Economía y Finanzas, solicitó la opinión legal de la Procuraduría General de la Nación; la cual mediante la Nota PGN-FAC-209-17 de 14 de noviembre de 2017, señaló lo siguiente:

**“Luego de una análisis del contenido de la denuncia, así como de ponderar el caudal probatorio inserto al expediente administrativo, corresponde determinar si las diecinueve hectáreas + cuatro mil ochocientos setenta y nueve metros cuadrados con noventa y ocho centímetros cuadrados (19 has + 4879.98 mts<sup>2</sup>), que fueron incorporadas a la superficie de la Finca 11437, Tomo 339, Folio 288, código de ubicación 8901, ubicada en la isla Chamá, Distrito de Taboga, Provincia de Panamá, califican como bien oculto.**

...

En ese sentido, es oportuno transcribir el contenido del artículo 80 del Código Fiscal, con el propósito de determinar cuáles son esas características que permiten identificar si estamos frente a un bien oculto.

**‘Artículo 80.** Son bienes ocultos del Estado, no sólo los simplemente abandonados u ocultos en su sentido material, sino también aquellos respecto de los cuales se haya hecho oscuro su carácter primitivo de propiedad nacional, sea por actos de maliciosa usurpación, por incuria de las autoridades, o por otra causa semejante.

Tendrán también el carácter de ocultos los bienes nacionales que se encuentran en poder de particulares sin que hayan sido adquiridos legítimamente del Estado. Se hallan en este caso, entre otros, los siguientes:

1. Las porciones de tierras baldías o indultadas que excedan de la cabida y linderos expresados en los respectivos títulos de adjudicación;

2. Las tierras inadjudicables que hayan sido concedidas indebidamente; y

3. Los demás bienes muebles e inmuebles del Estado y los dineros del Tesoro Nacional que hayan adquirido ilegalmente los particulares.' (Lo subrayado es de la Procuraduría).

...

Acotamos que de acuerdo al conjunto de pruebas aportadas por la denunciante, no se logra satisfacer la carga probatoria que permita determinar que el bien denunciado tiene la condición de propiedad nacional.

...

**En relación a las tierras comprendidas en el Distrito de Taboga, se emitió el Acuerdo Municipal No. 10 del 15 de noviembre de 1975, por el cual se declaró como patrimonio Municipal todas las tierras comprendidas dentro del Distrito de Taboga que no estén llenando ninguna función social y cuyos dueños no han presentado pruebas de derecho sobre las mismas (sic).**

**Como se observa en dicho Acuerdo Municipal se establece que todos los solares sin edificar, así como las tierras incultas dentro de la jurisdicción del Distrito de Taboga, de las cuales no se ha presentado derecho de propiedad, se consideran bienes patrimoniales del Municipio.**

...

En conjunto con el Acuerdo arriba transcrito, debemos traer a colación el contenido del Acuerdo No. 165 de 3 de diciembre de 2013, por medio del cual se faculta al Alcalde del Distrito de Taboga para que solicite a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) incorporar las islas Boná y Chamá a la ampliación del ejido del distrito de Taboga, provincia de Panamá, por razones de desarrollo urbano, gestión ambiental y utilidad pública, en dicho Acuerdo se resolvió:

...

'Analizados los acuerdos Municipales en conjunto, se aprecia que la superficie ubicada en Isla Chamá de la cual no conste título de propiedad, son tierras consideradas como bienes patrimoniales del Municipio de Taboga.'

...

Por consiguiente, de todo lo expuesto se infiere que el bien denunciado corresponde a un ejido perteneciente al Distrito de Taboga, por tanto queda claro que las normas correspondientes a bienes ocultos no le son aplicables a los bienes del patrimonio Municipal." (Cfr. fojas 25 a 26 del expediente judicial).

Evaluada la solicitud de los hoy demandantes, a saber **Benjamín Prado y otros**, la Viceministra de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas, en ejercicio de funciones delegadas, resolvió rechazar la denuncia de bien oculto del Estado, mediante la Resolución MEF-RES-2017-1324 de 22 de noviembre de 2017, advirtiendo que el Acuerdo Municipal 10 de 15 de noviembre de 1975 y el Acuerdo 165 de 3 de diciembre de 2013, contemplaban como municipales las tierras añadidas a la propiedad de la empresa Rigland Capital S.A., razón por la que aquéllas no reúnen los requisitos para ser calificadas como bienes ocultos del Estado.

En atención a lo arriba indicado, la firma forense Chung, Ramos, Rivera y Asociados, en representación de **Benjamín Prado y otros**, presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución MEF-RES-2017-1458 de 20 de diciembre de 2017, a través de la cual la Viceministra de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas, en ejercicio de funciones delegadas, resolvió mantener en todas sus partes la Resolución MEF-RES-2017-1324 de 22 de noviembre de 2017, por la cual se dispuso rechazar la denuncia de bien oculto presentada por el Licenciado Manuel Antonio Batista, en representación de los hoy demandantes, en contra de la sociedad anónima Rigland Capital, S.A. Dicha resolución **fue notificada el 29 de diciembre de 2017** (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa de la manera arriba indicada, **el 21 de febrero de 2018**, los recurrentes presentaron ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, fundamentándose, entre otras cosas, en que la Viceministra de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas realizó una indebida aplicación de la norma, ya que al momento de interponerse la denuncia el 5 de abril de 2013, no se había emitido el Acuerdo Municipal 165 de 3 de diciembre de 2013, por lo que según afirma, la sociedad Rigland Capital S.A.,

incrementó de manera ilegítima la superficie de la finca 11437, de cinco mil ciento veinte metros cuadrados (5120 mts<sup>2</sup>), a diecinueve hectáreas más cuatro mil ochocientos setenta y nueve metros cuadrados con noventa y ocho decímetros cuadrados (19 has + 4879.98 mts<sup>2</sup>) (Cfr. fojas, 13 a 14 del expediente judicial).

En ese contexto, la sociedad Rigland Capital S.A., en su calidad de tercero interesado, presentó su contestación a la demanda manifestando lo siguiente:

“Debemos destacar dos elementos de importancia para nuestro análisis, y es que (a) La Finca No. 11,437 (sic) tiene sus orígenes registrales, en el año 1938, y , por ende, es propiedad privada y no tierras del Estado desde fecha anterior (conforme fue certificado por ANATI), es decir, que constituye propiedad particular conforme lo contempla la norma supra transcrita, y (b) la porción reclamada que supuestamente constituye bienes del Estado no existe duda que constituiría (**hecho que negamos, pero en gracia de discusión**) un bien de índole Municipal, quedando igualmente excluido del proceso de bien oculto.

...

La presente demanda se sustenta en la existencia de un – supuesto- bien oculto, sobre el cual los demandantes requieren de la autoridad se sirva otorgarles legitimación para reclamar a un tercero, en este caso a, **RIGLAND CAPITAL S.A.**, lo que a su entender constituye usurpación de una parte de un bien inmueble.

Al no existir dicho ‘bien oculto’ la discusión de fondo resulta ilusoria; y , por ende, la misma debe ser desacreditada de plano.

...

Mediante certificación de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) indica que los orígenes de la Finca, derivan de un Auto dictado por el Municipio de Taboga en el año 1903, en donde se le adjudicó por derecho de sucesión al señor Francisco del Pilar Rivera, lo que destaca primero que fue el Municipio de Taboga el propietario original de dicha propiedad.

El artículo 1 del Acuerdo No. 10 de 15 de noviembre de 1975 dispone como Patrimonio Municipal, todas las tierras comprendidas dentro del Área del Distrito de Taboga sobre las cuales no se han presentado derechos de propiedad, e igualmente sobre algunas fincas aledañas incultas dentro de la jurisdicción del Distrito.

A través de Acuerdo No. 165 de 3 de diciembre de 2013, el Concejo Municipal del Distrito de Taboga dispuso incorporar las Islas de Bona y Chamá a la ampliación del Ejido de Taboga.

La declaratoria de bien oculto es responsabilidad que conlleva la personería jurídica, es un trámite que el Código Fiscal le confiere al **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**, a través del Viceministro de Finanzas, aplicable sólo a los bienes del

Estado y bienes nacionales que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas y semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular, lo que en el presente caso no se cumple.” (Cfr. fojas 72 y 73 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, queda claro que existen aproximadamente diecinueve hectáreas (19 Has) de tierras que fueron añadidas a la propiedad de la empresa Rigland Capital S.A., en el año 2010, en cuyo origen versa la discusión de esta causa, es decir, si tales inmuebles son propiedad privada, si conforme a los acuerdos municipales esas tierras pertenecían en realidad al régimen municipal o, si por el contrario, su naturaleza era estatal, constituyéndolas un bien oculto, razón por la que estimamos necesario, evacuar la etapa probatoria con la finalidad de valorar todas las pruebas que puedan ser aportadas a fin de emitir un concepto ceñido a Derecho.

Al respecto, debemos aclarar que la ausencia de elementos probatorios concretos que nos lleven a un convencimiento irrefutable de la legalidad o no de las actuaciones de la institución, no le permiten a esta Procuraduría, en esta etapa del proceso, emitir un concepto de fondo respecto de lo planteado por los demandantes.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, el concepto de este Despacho, respecto de la legalidad de la Resolución MEF-RES-2017-1324 de 22 de noviembre de 2017, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas** y sus actos confirmatorios, quedará supeditada a lo que las partes establezcan en la etapa probatoria.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 175-18