

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2084

Panamá, 27 de diciembre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegatos de conclusión.**

**Expediente 745022021.**

La firma forense Beitía Merel & Asociados, actuando en nombre y representación de **Unidos por Guna Yala**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, emitida por el **Consejo Directivo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, al no resolver el recurso de reconsideración, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón **Unidos por Guna Yala** en lo que respecta a su pretensión.

#### **I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, emitida por el **Consejo Directivo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, al no resolver el recurso de reconsideración promovido por **Unidos por Guna Yala** (Cfr. fojas 480-485 del expediente administrativo aportado por el actor).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado del accionante señaló, en lo medular, que el **Ministerio de Ambiente** violó las **Cláusulas Cuarta (numerales 1 y 2) y Novena del Convenio UFISI 010-59-2019**, y los **artículos 34, 52 (numeral 4), 69 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**; en la medida que resolvió el convenio sin previo aviso y sin una debida explicación, aun cuando, según alega, su mandante cumplió con la entrega de los informes técnicos y financieros mensuales, y que la falta de avance en la ejecución del proyecto es debido al no desembolso de fondos por parte del para continuar con el mismo, lo que, a su juicio, se traduce en una actuación arbitraria por parte de la entidad demandada, máxime, porque el acto acusado ordena la devolución de los fondos, obviando el hecho que se había petitionado la adenda en tiempo oportuno, con lo cual se evidencia la falta de debida diligencia de la institución en el manejo del expediente administrativo, el que presenta errores en la foliatura y no contiene las comunicaciones electrónicas que fueron intercambiadas en su momento (Cfr. fojas 5-10 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como señalamos en la **Vista Número 994 de 2 de junio de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, la causa que nos ocupa tiene su génesis en el proyecto denominado *“Gestión de la basura plástica en la zona de amortiguamiento del área silvestre protegida de Narganá”*, presentado por **Unidos por Guna Yala** ante la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de las Inversiones (UFISI) del **Ministerio de Ambiente**, por la suma de noventa y dos mil ciento tres balboas (B/92,103.00); propuesta que, una vez sometida a las etapas correspondientes, dio lugar a la celebración del Convenio UFISI 010-59-2019, refrendado por la Contraloría General de la República el 29 de marzo de 2019, por un periodo de cinco (5) meses contados a partir de la orden de proceder expedida por la entidad (Cfr. fojas 16-37 y 113-121 del expediente administrativo aportado por el actor).

Conviene subrayar que, la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de las Inversiones (UFISI), en ejercicio de sus facultades legales, procedió a realizar una evaluación técnica de los informes técnicos y financieros presentados por **Unidos por Guna Yala**, así como los avances alcanzados en virtud del Plan de Trabajo y Cronograma de Actividades aprobado por el **Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre**, concluyendo, mediante Informe Técnico de Monitoreo de Expediente N. IE-0002-2020 de 16 de octubre de 2020, que el proponente no estaba en capacidad de cumplir a cabalidad con el proyecto, en consecuencia, recomendó su cancelación basado en la inobservancia de las obligaciones establecidas en los literales a, b, e, f, h, j, k, p y s del Convenio UFISI 010-59-2019; de allí que la entidad demandada dicta la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, objeto de reparo (Cfr. foja 103 del expediente judicial).

Como afirmamos en nuestra vista de contestación, de los elementos planteados en el libelo, este Despacho advierte que el razonamiento principal del recurrente estriba en que éste cumplió cabalmente con la ejecución de la primera fase del proyecto, con la presentación de los informes mensuales, así como la subsanación de cada una de las deficiencias indicadas por la autoridad; y que la alegada falta de avances no le es imputable, dado que ésta es producto que la entidad demandada no realizó la liberación de los fondos y no aprobó la extensión del periodo de vigencia en los términos acordados; no obstante, tal como expresó la entidad demandada en el acto acusado, la decisión proferida se fundamentó en el hecho que **Unidos por Guna Yala incumplió con los términos y compromisos establecidos en el Convenio UFISI 010-59-2019 (literales a, b, e, f, h, j, k, p y s), situación que fue debidamente acreditada**, tal como consta en el Informe Técnico de Monitoreo, de fecha 16 de octubre de 2020, elaborado por el personal técnico y legal de la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de las Inversiones (UFISI) del **Ministerio de Ambiente**, con fundamento en lo dispuesto en la **Cláusula Cuarta**, donde se expone lo siguiente: a) que la organización accionante aún no contaba con las máquinas trituradoras, las cuales debieron ser adquiridas con el primer desembolso efectuado por la

entidad, por el monto de veintitrés mil veinticinco balboas con setenta y cinco centésimos (B/.23,025.75); b) que el video presentado no correspondía a la problemática de las comunidades descritas en el proyecto, sino a imágenes de otros países; c) la falta de avances en atención al subsidio recibido; d) que los pagos realizados a terceras personas fueron hechos en efectivo y por cantidades elevadas en desatención a los procedimientos fijados al efecto; y e) la ausencia de evidencia que respalde la competencia e idoneidad del personal contratado, así como las reuniones celebradas a la fecha (Cfr. fojas 421-424 y 482-484 del expediente judicial).

Como si lo anterior no fuera suficiente, reiteramos el hecho que la entidad demandada sostuvo el 29 de diciembre de 2020, una reunión con **representantes de la Comarca Guna Yala**, quienes **manifestaron que los planes, programas y proyectos que se lleven a cabo dentro del área deben ser registrados ante el Congreso General**, a fin de poder darle seguimiento, dado que algunas personas se han valido del nombre de la comunidad indígena para obtener beneficios; y que **en el caso de Unidos por Guna Yala, afirman que no tienen conocimiento que dicha organización haya sometido a consideración de las autoridades comarcales la realización del proyecto en el área protegida de Narganá**, la cual se encuentra muy apartada, **aspecto que quedó ampliamente documentado en la parte motiva del acto acusado** (Cfr. fojas 435-436 y 481-482 del expediente judicial).

De las evidencias anteriores, se infiere, sin lugar a dudas, que **la organización accionante incumplió con los compromisos contraídos, situación que se encuentra debidamente acreditada en el expediente administrativo, donde reposan los reportes elaborados por el personal técnico y legal de la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de las Inversiones (UFISI) que dan fe de la falta de consistencia en la ejecución del proyecto tomando en consideración el primer desembolso efectuado y el plan de trabajo aprobado**; reportando, incluso, actividades que correspondían a la segunda y tercera fase; así como pagos onerosos efectuados en fechas anteriores a la orden de proceder, con las agravantes que el área

indicada para la ejecución de las actividades no reunía las condiciones para llevar a cabo las mismas (ausencia de energía eléctrica), situación que no fue expuesta por **Unidos por Guna Yala** al momento de someter la propuesta a consideración del **Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente**, y que el grupo no había gestionado el permiso correspondiente ante el Congreso General de la Comarca Guna Yala; todo lo cual sirvió de sustento a la autoridad para proferir su decisión por lo que no se configura violación alguna a las **Cláusulas Cuarta (numerales 1 y 2) y Novena del Convenio UFISI 010-59-2019**.

En la perspectiva que aquí adoptamos, este Despacho aprovecha esta oportunidad procesal para destacar que el acto administrativo impugnado se ha dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo, como lo es el del debido proceso, según lo dispuesto en la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en el que **Unidos por Guna Yala** ha podido ejercer su derecho de defensa, pues pudo presentar sus descargos y los medios de convicción que estimó pertinentes con el fin de corroborar sus afirmaciones, promoviendo en tiempo oportuno el recurso de reconsideración en contra de la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, luego de lo cual el **Ministerio de Ambiente** confirmó su decisión mediante la Resolución DM-0528-2021 de 7 de octubre de 2021, dejando constancia suficiente de las razones de hecho y de derecho que fundamentaron la misma.

En cuanto al alegado silencio administrativo en el que supuestamente incurrió el **Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente** al no dar respuesta al recurso de reconsideración, es importante subrayar que de acuerdo al criterio expuesto por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, el mismo fue resuelto mediante la Resolución DM-0528-2021 de 7 de octubre de 2021, que confirma en todas sus partes la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, acusada de ilegal (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del silencio administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la Administración Pública, frente a una petición de los administrados; **sin embargo, queda claro que lo expuesto, no aplica a la causa bajo análisis, puesto que, el Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente, no se ha negado a darle una respuesta al actor, en atención a su solicitud; por el contrario, la entidad demandada procedió a emitir la Resolución DM-0528-2021 de 7 de octubre de 2021, debidamente notificada el 6 de enero de 2022, que resolvió negar el recurso de reconsideración presentado por Unidos por Guna Yala, en contra del acto acusado de ilegal; situación que se encuentra explicada en el informe explicativo de conducta remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota DM-0698-2022 de 19 de abril de 2022 (Cfr. fojas 104-106 del expediente judicial).**

Bajo los presupuestos antes referidos, reiteramos que en el caso que ocupa nuestra atención, la entidad demandada no incurrió en el fenómeno jurídico del silencio administrativo, pues ha quedado demostrado que el **Consejo Directivo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente**, dio respuesta al recurso de reconsideración promovido por **Unidos por Guna Yala**, a través de la Resolución No. DM-0528-2021 de 7 de octubre de 2021, y realizó las gestiones pertinentes, a fin de notificar al actor del contenido de la misma; razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción alegados por el demandante sean desestimados por la Sala Tercera.

En último término, este Despacho estima pertinente destacar que si bien el expediente administrativo, que fue aportado como medio probatorio por el actor con la demanda, fue foliado en orden regresivo, esto no constituye un vicio de tal trascendencia o gravedad para provocar la nulidad del acto demandado, máxime cuando éste no se ha demostrado que ello afectó su derecho de defensa; por tal motivo **los cargos de infracción de los artículos 34, 52 (numeral 4), 69 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, deben ser desestimados por el Tribunal.**

### III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula y escasa efectividad de los medios ensayados por **Unidos por Guna Yala**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, el Magistrado Sustanciador emitió el **Auto de Pruebas 755 de veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales aducidas por el accionante, el expediente de recursos humanos donde reposan las copias autenticadas del acto impugnado, y su acto confirmatorio, así como otros documentos acompañados con la demanda; de igual modo, no accedió a la admisión de una serie de informaciones aportadas por el actor, ya que las mismas no se ajustaban a lo dispuesto en los artículos 780, 833, 856 y 857 del Código Judicial (Cfr. fojas 126-127 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 3080 de 17 de noviembre de 2022, esa Magistratura le solicitó al **Ministerio de Ambiente**, que remitiera la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota DM-2385-2022 de 2 de diciembre de 2022 (Cfr. fojas 130 y 131 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, como puede observarse, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, así como otros elementos probatorios documentales que, a juicio de este Despacho, carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado acreditar que la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, resulta claro que la medida adoptada mediante el acto acusado de ilegal es procedente habida cuenta que **Unidos por Guna Yala**, incumplió con los términos y compromisos establecidos en el Convenio UFISI

010-59-2019 (literales a, b, e, f, h, j, k, p y s), situación que fue debidamente acreditada en el expediente administrativo, por lo tanto, contrario a lo expuesto por la parte actora, el **Ministerio de Ambiente** no ha incurrido en una actuación arbitraria.

Dicho de otro modo, el demandante no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados por la entidad demandada en sede gubernativa, toda vez que resulta palmario que la continuación del proyecto denominado *“Gestión de la basura plástica en la zona de amortiguamiento del área silvestre protegida de Narganá”*, no era sostenible ni viable habida cuenta que el proponente no demostró competencia para ejecutar el mismo de acuerdo a los términos del Convenio, de forma tal que se cumpliera con los objetivos del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, conformado por los fondos especiales con destino específico previstos en el artículo 4 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el **Ministerio de Ambiente**; así como otros ingresos de gestión institucional presupuestados y recursos provenientes de acuerdos de compensación de proyectos privados; por tanto, contrario a lo argumentado por el accionante, **el retraso y la deficiente ejecución de las actividades no fue producto de la supuesta falta de desembolso del dinero por parte de la entidad demandada, más bien, es consecuencia de la poca diligencia y manejo irregular de Unidos por Guna Yala, de los fondos otorgados para llevar a cabo cada una de las tareas contempladas en el plan de trabajo aprobado por el Consejo Directivo.**

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria del accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.**



A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

**“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...**

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.**’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

**Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que**

el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, emitida por el Consejo Directivo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente, ni la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la entidad demandada, al no dar respuesta al recurso de reconsideración; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.**

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General