

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 286

Panamá, 12 de marzo de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

El Licenciado Geovani A. Fletcher H., actuando en nombre y representación de la **Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.R.E.P.A.)**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo primero del Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016, emitido por el **Concejo Municipal de San Miguelito** 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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.R.E.P.A.)**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nulo, por ilegal, el artículo primero del Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016, emitido por el **Concejo Municipal de San Miguelito**, mediante el cual se aprobó la autorización para que el señor Alcalde del distrito de San Miguelito suscribiera la adenda de modificación para el ajuste en la tarifa de los servicios de recolección, manejo y procesamiento de los desechos sólidos establecidas en el Anexo 1 del acuerdo referido en líneas anteriores (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, contrario a lo planteado por la demandante, al efectuarse un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, concluimos que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En tal sentido este despacho se mantiene en sus argumentos, respecto a que la empresa **Recicladora Vida y Salud - Revisalud San Miguel, S.A.**, presentó ante el **Concejo Municipal de San Miguelito**, un proyecto mediante el cual solicitó un ajuste a la tarifa de Tasa de Aseo dentro del Distrito de San Miguelito (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Lo anterior, se fundamentó en el Acuerdo 71 del 15 de febrero de 2000, mediante el cual se gestionó la Concesión Administrativa de los servicios de recolección, manejo y procedimiento de los desechos sólidos, formalizado a través del Contrato 001-2001, suscrito entre el Municipio de San Miguelito y la empresa Recicladora Vida y Salud - Revisalud San Miguel, S.A. **cuya cláusula 10 permite la revisión de las tarifas de acuerdo a las condiciones económicas del país** (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Luego de cumplido el procedimiento administrativo, el **Concejo Municipal de San Miguelito**, mediante el Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016, aprobó la autorización para que el señor Alcalde del distrito de San Miguelito suscribiera la adenda de modificación para el ajuste en la tarifa de los servicios de recolección, manejo y procesamiento de los desechos sólidos establecidas en el Anexo 1 del acuerdo referido en líneas anteriores (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, el apoderado judicial de **Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.R.E.P.A.)**, presentó el 14 de octubre de 2016, una demanda contencioso administrativa de

plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo primero del Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016, emitido por el **Concejo Municipal de San Miguelito**, por medio de la cual se autorizó al Alcalde del Distrito de San Miguelito para que suscribiera con la Compañía Recicladora Vida y Salud - Revisalud San Miguel, S.A., la adenda de modificación para el ajuste en la tarifa de los servicios de recolección, manejo y procesamiento de los desechos sólidos establecida en el anexo 1 de dicho acuerdo (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa, la actora, a saber, **Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.R.E.P.A.)**, por conducto de su apoderada judicial, ha presentado la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción que ocupa nuestra atención, sustentada en la supuesta infracción de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, y el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; cargos de infracción que por estar estrechamente relacionados serán analizados en conjunto (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

Así las cosas y luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría reitera que **no le asiste la razón a la recurrente**, en cuanto a la ilegalidad del artículo primero del Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016, que en su opinión, es contrario a Derecho, puesto que no se cumplió con la participación ciudadana inherente a este tipo de procedimiento administrativo.

En ese mismo orden de ideas, al analizar los supuestos cargos de infracción de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, podemos observar del informe de conducta remitido por el **Concejo Municipal de San Miguelito**, lo siguiente:

“**CUARTO:** Que a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Capítulo VII de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, ‘Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas Data y dicta otras disposiciones,

específicamente sobre la Participación Ciudadana en las decisiones Administrativas y sus Modalidades', específicamente, con atención a sus artículos 24 y 25, se procedió a través de medio escrito de difusión masiva a nivel nacional (Diario Panamá América), por dos ediciones consecutivas, los días 5 y 6 de agosto de 2016, a publicar la Convocatoria para la CONSULTA CIUDADANA respecto a 'Ajuste en las tarifas del cobro de la tasa de Aseo en el distrito de San Miguelito (Tarifa de recolección de basura)', convocándose para el día 11 de agosto de 2016, a las 4:00 p.m., en el salón Azul, ubicado en la Alcaldía del distrito de San Miguelito.

QUINTO: Que el día 11 de agosto de 2016, se realizó en el Salón Azul del Municipio de San Miguelito CONSULTA CIUDADANA con los moradores participantes residentes en el Distrito de San Miguelito, una vez realizado el Acto precitado y cumpliendo con los parámetros de LEY, se presentó en Sesión Ordinaria del Concejo el día 16 de agosto de 2016, el proyecto de Acuerdo mediante el cual se autoriza al señor Alcalde **GERALD CUMBERBATCH** para la suscripción de la Adenda de modificación de la Tarifa de la Tasa de Aseo en el Distrito de San Miguelito, ya analizada, revisada, discutida y aprobada en Comisión de Hacienda Municipal.

SEXTO: Que el día 17 de agosto de 2016 mediante gaceta oficial No. **28097-A** se publicó el Acuerdo No. 61 de 16 de agosto de 2016 que contempla la Autorización señalada en el Artículo anterior del presente escrito. Lo anterior conforme al derecho constitucional contenido en el artículo 242, ordinal 5° de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual delega como funciones por derecho propio del Concejo Municipal, el expedir, modificar, reformar y derogar Acuerdos y Resoluciones Municipales, en lo atinente a la aprobación o eliminación de impuesto y contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.

..." (Cfr. fojas 42-45 del expediente judicial).

Aunado a los hechos expuestos por el **Concejo Municipal de San Miguelito**, en su informe de conducta, éste adjunta el documento denominado Informe de Consulta Pública de 11 de agosto de 2016, respecto a la solicitud de aumento de la tasa de Aseo por la empresa **Recicladora Vida y Salud - Revisalud San Miguel, S.A.**, del cual se advierte la participación de algunos ciudadanos de la comunidad, tales como el señor Héctor Taylor de la Asociación de Padres Fundadores del Distrito de San Miguelito, Aixa Rodolfo, del corregimiento Rufina Alfaro y Marcela Carrión Rodríguez, de Cerro Batea, corregimiento de Belisario Frías (Cfr. fojas 60-66 del expediente judicial).

De igual forma, se observa un documento encabezado así "Publicación Periódico Viernes 5 de agosto de 2016, tema: Ajuste tarifario Revisalud. Participantes ciudadanos del distrito de San Miguelito", del cual se advierten las firmas y cédulas de cuarenta y seis (46) personas de la comunidad, entre las que constan los participantes señalados en el párrafo anterior (Cfr. 58-59 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, la entidad demandada también adjunta a su informe de conducta, las constancias de las publicaciones realizadas en diversos periódicos de la localidad, entre ellos, el Panamá América, el Siglo y el Día a Día, mediante los cuales se publicó el anuncio de la Consulta ciudadana a realizarse el día 11 de agosto de 2016, a las 4:00 p.m., en el Salón Azul de la Alcaldía de San Miguelito (Cfr. fojas 68-72 expediente judicial).

Dicho lo anterior y luego de una lectura del acto objeto de reparo, podemos dar cuenta que el argumento ensayado por la recurrente carece de sustento; ya que, resulta evidente que el Concejo Municipal de San Miguelito, cumplió con los presupuestos jurídicos de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, cuyos textos dicen:

"Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios."

"Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.” (El resaltado es nuestro).

Bajo la premisa anterior, cabe resaltar que previo a la emisión del acto impugnado el **Concejo Municipal de San Miguelito**, cumplió con los presupuestos jurídicos dispuestos en las normas referidas en las líneas que anteceden, mediante el mecanismo de Consulta Ciudadana, convocada para el día 11 de agosto de 2016; durante la cual los directivos de la la empresa **Recicladora Vida y Salud - Revisalud San Miguel, S.A.**, explicaron a la comunidad, los objetivos, la justificación, la situación actual y los detalles del incremento de facturación; promoviendo el diálogo así como las preguntas y respuestas entre todos los participantes; por consiguiente, queda claro que la entidad demandada realizó la participación ciudadana exigida por la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (Cfr. foja 46-57, 58-59, 60-66 y 68-72 del expediente judicial).

Cobra importancia resaltar, la teoría sobre la eficacia y validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: *“El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que*

éste se adecua perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del derecho.” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez, 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

Es pertinente acotar que la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico, de allí, que si, en este caso, el **Concejo Municipal de San Miguelito** cumplió con todos los requisitos que son necesarios para realizar una modificación a una determinada tasa, en este caso de servicio de aseo; por lo que, no se configura ningún elemento que materialice la nulidad del acto demandado, y en tal sentido, las actuaciones municipales se emitieron conforme a Derecho.

Actividad Probatoria.

En el Auto de Pruebas 47 de 23 de enero de 2018, se admitieron, entre otras, pruebas documentales como el Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016, propias de la presentación de la demanda de plena jurisdicción; así como las pruebas testimoniales y documentales aportadas por el tercero interesado con la finalidad de acreditar, en efecto, la reunión de participación ciudadana llevada a cabo por aquél.

Sobre el particular, cabe señalar que la empresa Recicladora Vida y Salud San Miguel S.A., en su calidad de tercera interesada, aportó entre otras pruebas, impresiones del periódico.

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: **“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”** (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por la actora, **no respaldan los argumentos propuestos por ésta, al contrario sólo**

versan sobre aquellos documentos indispensables para la admisión de la acción.

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurisdiccional bajo examen la sociedad recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión.**

La Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señaló, en torno a una situación similar, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguno de los documentos aportados al proceso por la recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por la actora.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el artículo primero del Acuerdo 61 de 16 de agosto de 2016**, emitido por el Concejo Municipal de San Miguelito.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 664-16