



**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

**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 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**, 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Décimo primero:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Décimo segundo:** No es un hecho, por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

**A. Las Cláusulas Cuarta (numerales 1 y 2) y Novena del Convenio UFISI No. 010-59-2019**, las cuales hacen referencia a las obligaciones de las partes y a lo relativo a las modificaciones y adiciones que se le pueden hacer al acuerdo suscrito (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial y fojas 116-119 del expediente administrativo aportado por el actor).

**B. Los artículos 34, 52 (numeral 4), 69 y 155 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, que, respectivamente, disponen los principios que informan al procedimiento administrativo general; que los actos están revestidos de nulidad absoluta cuando son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; las formalidades que se deben seguir al conformar el expediente, en el cual se harán constar las actuaciones realizadas por la entidad; y que los actos serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho, cuando estos afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y páginas 10, 15, 18 y 48 de la Gaceta Oficial N° 24,109 de 2 de agosto de 2008).

## **III. Cargos de ilegalidad formulados por el demandante.**

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye 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**, 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).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración; sin embargo, de acuerdo a lo argumentado por el actor, dos (2) meses después de haber sido presentado, la entidad demandada no había dictado ninguna decisión sobre lo pedido, de allí que, la apoderada judicial de **Unidos por Guna Yala** promovió, el 2 de agosto de 2021, la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021; y en consecuencia, se ordene al **Ministerio de Ambiente** que continúe con el convenio suscrito, que realice los desembolsos faltantes y que acceda a la solicitud de prórroga por un periodo de cuatro (4) meses a fin de concluir con el proyecto en beneficio de la comunidad de Narganá (Cfr. fojas 3 y 19-25 del expediente judicial).

Anexo al escrito de demanda, este Despacho observa que la parte actora solicitó a la Sala Tercera la suspensión provisional de los efectos del acto objeto de reparo, petición que a la fecha de elaboración de la presente vista de contestación no ha sido examinada por el Tribunal (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la apoderada especial del accionante manifiesta que la entidad demandada no cumplió con lo dispuesto en las **Cláusulas Cuarta (numerales 1 y 2) y Novena del Convenio UFISI No. 010-59-2019**, en la medida que alega que ha cumplido con la entrega de los informes técnicos y financieros mensuales, los cuales demuestran que se había cumplido

con la subsanación de los fallas advertidas; así mismo, indica que concluyó con la primera parte del Cronograma de Trabajo y que la falta de avance en la ejecución del proyecto es debido al no desembolso de fondos por parte del **Ministerio de Ambiente** para continuar con el mismo, en ese sentido, considera que las modificaciones que solicitó a los términos del acuerdo son viables y fueron comunicadas en tiempo oportuno (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, la representante judicial del recurrente expone que el **Ministerio de Ambiente** desconoció lo dispuesto en los **artículos 34, 52 (numeral 4), 69 y 155 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, al pretender la resolución del convenio sin previo aviso y sin una debida explicación, considerando que el proyecto contaba con un presupuesto establecido y se encontraba en fase de ejecución, lo que, a su juicio, se traduce en una actuación arbitraria, 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 entidad demandada 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 9-10 del expediente judicial).

#### **IV. Breves antecedentes del caso.**

En este punto, y para una mejor comprensión del tema, es oportuno referirnos a los antecedentes que dan origen a la presente causa, la cual inicia con la celebración de un Convenio de Donación entre el Gobierno panameño con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Agencia Implementadora del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, para el financiamiento del proyecto *“Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad”*, que fue aprobado mediante el Decreto de Gabinete N.º 11

de 12 de mayo de 2015; y que permitió, posteriormente, que el **Ministerio de Ambiente**, debidamente autorizado por la Resolución de Gabinete N.º 140 de 14 de octubre de 2016, suscribiera un contrato con el Banco Nacional de Panamá, a fin de constituir el Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto Ejecutivo No. 69 de 11 de julio de 2017 (Cfr. página 3-6 de la Gaceta Oficial Digital No. 27780-A de 14 de mayo de 2015, páginas 28-31 de la Gaceta Oficial Digital No. 28144-A de 21 de octubre de 2016 y páginas 31-40 de la Gaceta Oficial Digital No. 28320 de 12 de julio de 2017).

En virtud de la situación antes descrita, se crea el Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, a través del Decreto Ejecutivo No. 111 de 25 de julio de 2018, el cual se encuentra integrado por diversas instituciones públicas y privadas, quienes constituyen el órgano de gobierno encargado de aceptar o rechazar los planes operacionales, actos y contratos presentados por el **Ministerio de Ambiente** (Fideicomitente) al Banco Nacional de Panamá (Fiduciario) o al Administrador de Activos, por cualquier monto (Cfr. páginas 3-33 de la Gaceta Oficial Digital No. 28578-A de 27 de julio de 2018).

Dentro de ese marco, se establece la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de las Inversiones (UFISI), por medio de la Resolución No. DM-0335-2018 de 23 de julio de 2018, la cual se encuentra adscrita al Despacho Superior del **Ministerio de Ambiente**, con función secretarial dentro del **Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre**, responsable de sustanciar todos los procesos administrativos para la suscripción de contratos y pagos relativos a la adquisición de bienes, obras y servicios derivados del fondo; y realizar el seguimiento técnico y de campo a los planes operativos aprobados, entre otras (Cfr. páginas 37-39 de la Gaceta Oficial Digital No. 28578-A de 27 de julio de 2018).

Dentro de este orden de ideas, este Despacho advierte que 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 No. 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).

En ejercicio de las facultades legales conferidas a la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de las Inversiones (UFISI), ésta 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 No. 010-59-2019; de allí que la entidad demandada dicta la Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, objeto de reparo (Cfr. foja 103 del expediente judicial).

En atención a la situación previamente expuesta, **Unidos por Guna Yala** interpuso un recurso de reconsideración, mismo que, a juicio de su apoderada judicial, no fue objeto de decisión por la entidad demandada; de allí que

promovió la acción contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el **Consejo Directivo del Fideicomiso del Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio de Ambiente** al no resolver su petición (Cfr. fojas 3 y 19-25 del expediente judicial).

**V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Así las cosas, y luego de analizar las constancias que reposan en autos y los planteamientos desplegados por la apoderada judicial de **Unidos por Guna Yala**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, **esta Procuraduría no comparte los argumentos expuestos por el accionante**, por las razones que se expresan a continuación.

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 el **Ministerio de Ambiente**; 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.

En este contexto, consideramos oportuno traer a colación lo expresado por la autoridad ambiental en la Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, objeto de controversia, donde señala lo siguiente:

“Que en atención a la Cláusula Tercera y al literal c del punto 1, de la Cláusula Cuarta y a lo indicado en el Anexo 1 del Convenio **UFISI No. 010-59-2019**, el día 21 de mayo de 2019, a **UNIDOS POR GUNA YALA**, se le transfirió a su cuenta bancaria operativa el primer desembolso equivalente al

veinticinco por ciento (25%). De lo anterior, reposa en el expediente la solicitud de transferencia electrónica bancaria por la suma de **VEINTITRÉS MIL VEINTICINCO BALBOAS CON 75/100 (B/.23,025.75)**;

Que el día 24 de agosto de 2020, como parte del proceso de seguimiento, la **Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de Inversiones (UFISI)**, se reúne con el representante de **UNIDOS POR GUNA YALÁ**, comunicándole al proponente, los hallazgos encontrados en la revisión de los Informes Técnicos y Financieros. Aunado a lo anterior, se le informa que deberá presentar subsanaciones a dichos informes, a fin de cumplir con las obligaciones legales y financieras;

Que la **Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de Inversiones (UFISI)**, mediante **Informe Técnico No. IE-0002-2020**, fechado el día 16 de octubre de 2020, concluye lo siguiente:

1. *Falta de consistencia en la ejecución de la fase 1 del proyecto, dado que el informe presenta una alteración en la secuencia cronológica con el Plan de Trabajo aprobado, reportando actividades de la fase 2 y 3, por lo tanto, incumplen al no contemplar una estrategia lógica, de las actividades realizadas no logrando el resultado esperado en la propuesta original.*
2. *En el manejo financiero, según la documentación recibida la cual consta en expediente, indica que desde el reconocimiento inicial de la facturación presentada, son pagadas en efectivo y por montos elevados en concepto de compras, pagos a terceros, incumpliendo los requisitos establecidos en cuanto a los procesos legalmente establecidos por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, en materia de facturación y manejo de los fondos utilizados en el proyecto **GESTIÓN DE BASURA PLÁSTICA DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA DE NARGANÁ**, aunado a eso, en el informe financiero presentado, se hallaron facturas de pagos efectuados en fechas, no concordantes con fecha de la Orden de Proceder, motivo por el cual, se les solicitó a **UNIDOS POR GUNA YALÁ**, las respectivas subsanaciones y no fueron corregidas.*
3. *En la formulación del Proyecto, existe error en la estimación del presupuesto, siendo un proyecto de **NOVENTA Y DOS MIL CIENTO TRES BALBOAS CON 00/100 (B/. 92,103.00)**, con una contrapartida de **CUATRO MIL OCHOCIENTOS***

**BALBOAS CON 00/100 (B/. 4,800.00)**, después de conocer los resultados del primer Informe Financiero presentado; correspondiente al 25% del primer desembolso otorgado para la ejecución del proyecto; por el monto de **VEINTITRÉS MIL VEINTICINCO BALBOAS CON 75/100 (B/.23,025.75)**, les queda un sobrante de B/. 67,077.25 balboas, de modo que no le quedan fondos suficientes para la compra de las maquinas recicladoras, según las cotizaciones aportadas, las cuales superan el costo de unos B/. 77,000.00 balboas, sin contemplar el gasto por traslado marítimo a Panamá y toda la logística posterior de gastos de transportación a la Comarca. El proyecto no contempla una estrategia lógica, por lo que las actividades realizadas no logran el resultado esperado según su Plan de Trabajo, por lo tanto, no podrán cumplir con la entrega del producto final; las cuales son el eje central del proyecto siendo el producto final a entregar tal como lo convenido. Tomando en cuenta que a medida que se prolongue el tiempo de ejecución de las fases restantes, la viabilidad técnica y económica presentada en este proyecto puede ser distinta.

4. *La propuesta original del proyecto no contempló la compra/instalación de una planta eléctrica, sin embargo, en reunión sostenida con proponente (según consta en informe de reunión de 24 de agosto de 2020), la comunidad no cuenta con luz eléctrica.*
5. *En la observancia sobre el Derecho de Autor de la Propiedad Intelectual, en el video presentado; en la ejecución de la fase 1, se presenta narración de otras áreas nacionales e internacionales, con una compilación de distintos documentales y/o programas, así como noticias relacionadas con la problemática del plástico de otras fuentes y autores como Leaf Republic, Advances.sciencemag.org y otras, dejando clara evidencia de la utilización del logo 'Unidos por Guna Yala' con el propósito de ocultar el logo del video original, dejando además en completo desenfoque la problemática real de la comarca[...];'*

Que el citado Informe Técnico No. IE-0002-2020, a su vez recomendó en los aspectos técnico, financiero y legal, lo siguiente:

**'Técnico:** Se recomienda la **cancelación** del proyecto, toda vez que los resultados según lo

*presentado en el Plan de Trabajo y cronograma de ejecución no guardan concordancia a lo que ha sido la ejecución a la fecha. El proyecto presenta altos índices de no poder ser cumplido a cabalidad por el proponente.*

**Financiero:** *Recomienda **no** continuar con los desembolsos, ya que todos los montos pagados fueron elevados y en efectivo, las facturas presentadas fueron realizadas a mano y antes de la fecha de la orden de proceder.*

**Legal:** *Recomienda la **cancelación** del proyecto, de acuerdo a las Obligaciones de Unidos por Guna Yala, ha incumplido con los literales convenidos a, b, e, f, h, j, k, p, s.'*

...” (Cfr. fojas 482-484 del expediente administrativo aportado por el actor).

En las generalizaciones anteriores, se desprende con meridiana claridad que la decisión proferida por la autoridad demandada se fundamentó en el hecho que **Unidos por Guna Yala** incumplió con los términos y compromisos establecidos en el Convenio UFISI No. 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 del expediente judicial).

Como si lo anterior no fuera suficiente, 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 (Cfr. fojas 435-436 del expediente judicial).

Lo antes expuesto quedó debidamente evidenciado en el expediente administrativo, pues tal como se esboza en la parte motiva del acto acusado, la entidad demandada constató lo siguiente:

“Que la **Unidad de Fideicomiso y Seguimiento de Inversiones (UFISI)**, el 29 de diciembre de 2020, llevó a cabo una reunión vía web con el Director y el Secretario de la Institución de Investigación y Desarrollo de Guna Yala, encargado de dar el seguimiento a los temas de las Áreas Protegidas de Pueblos Indígenas del Ministerio de Ambiente, para tratar el desarrollo del proyecto **GESTIÓN DE BASURA PLÁSTICA DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA DE NARGANA**, obteniendo los siguientes resultados, según consta en acta:

- El Congreso no tenía conocimiento alguno del proyecto.
- No solicitaron permiso para la realización del proyecto en la Comarca.
- Se confirma la falta de electricidad en las áreas descritas para la realización del proyecto.

Que en atención a lo expresado en la precitada reunión, se verificó además, que se usó el nombre de la Comarca sin el

consentimiento del Congreso General Guna, no cumpliendo con lo dispuesto en la Ley 37 de 2 de agosto de 2016, que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas, que decreta en los artículos 1, 3 y 6...

Que tomando en consideración lo anterior y luego de un análisis legal se concluye que el **Convenio UFISI N° 010-59-2019**, se encuentra vencido y **UNIDOS POR GUNA YALA**, ha incumplido con las obligaciones establecidas en el mismo, por lo que, deberá devolver los fondos recibidos y depositarlos en la cuenta que se designe para este propósito,...” (Cfr. fojas 481-482 del expediente administrativo aportado por el actor).

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 No. 010-59-2019**.

Visto de esta forma, 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 es producto del no desembolso del dinero por parte de la entidad demandada, más bien, es consecuencia de la falta de 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.

En la perspectiva que aquí adoptamos, este Despacho estima 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 N° 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 No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, luego de lo cual el **Ministerio de Ambiente** confirmó su decisión mediante resolución motivada, dejando constancia suficiente de las razones de hecho y de derecho que fundamentaron la misma.

Aunado a lo anterior, este Despacho estima pertinente indicar 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 no se ha demostrado que ello afectó el derecho de defensa del actor; por tal motivo **los cargos de infracción de los artículos 34, 52 (numeral 4), 69 y 155 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, deben ser desestimados por el Tribunal.**

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 indicar que de acuerdo al criterio expuesto por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, el mismo fue resuelto mediante la Resolución No. DM-0528-2021 de 7 de octubre de 2021, que confirma en todas sus partes la Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, acusada de ilegal (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, es oportuno indicar que el silencio administrativo negativo configura una ficción legal, lo cual no es más que la presunción de la negativa de la autoridad por el hecho de no haber resuelto la petición; en ese sentido, la misma se entiende como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado, de tal forma, esta figura, tal como lo señala el destacado profesor Danós Ordoñez, opera como una: *“...técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones.”* (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *“El silencio administrativo como técnica*

de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración”.

En: Ius et veritas. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, pág. 227.)

En ese mismo contexto, cabe señalar que para el Tribunal Constitucional Español el silencio administrativo es considerado un privilegio del administrado, y sobre el particular ha precisado en varias sentencias que: *“el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de ésta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento.”* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

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 No. 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.**

Lo anterior cobra sustento en la lectura del 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, donde indica lo siguiente:

“...  
**DÉCIMO PRIMERO.** La Cláusula Décimo Tercera, del Convenio UFISI No. 10-59-2019, estipula las causales de Terminación del Convenio, indicando entre ellas, el incumplimiento de **LAS PARTES**; además, establece que en caso de incumplimiento de **UNIDOS POR GUNA YALÁ**, ésta devolverá los fondos recibidos y los depositará en la cuenta que se designe para este propósito.

**MiAMBIENTE** mediante Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021 y debidamente notificada el 25 de marzo de 2021, advierte a **UNIDOS POR GUNA YALÁ** que el Convenio UFISI No. 010-59-2019, suscrito para el desarrollo del proyecto denominado: '**GESTIÓN DE BASURA PLÁSTICA DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA DE NARGANÁ**', se encuentra vencido sin haber cumplido con el objetivo del proyecto según lo convenido y ordena a **UNIDOS POR GUNA YALÁ** el depósito de la suma total de **VEINTITRÉS MIL VEINTICINCO BALBOAS CON 75/100 (B/. 23,025.75)**, en la cuenta del Banco Nacional de Panamá No. **10000209294** perteneciente al Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, a los treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente Resolución.

**DÉCIMO SEGUNDO.** **UNIDOS POR GUNA YALÁ**, a través del señor Fredys A. Beitia R., presentó en tiempo oportuno, el 01 de abril de 2021, Recurso de Reconsideración contra la Resolución No. DM-0132-2021 del 18 de marzo de 2021.

En atención a los descargos presentados por **UNIDOS POR GUNA YALÁ**, **UFISI** a través del personal técnico y en aras de salvaguardar los mejores intereses del Estado, elaboró el Informe Técnico y Financiero a la Reconsideración No. 0003-2021 fechado el 26 de mayo de 2021.

En el precitado Informe **No. 0003-2021**, respecto a la documentación financiera recibida la cual consta en el expediente, se observa desde el inicio del proyecto que la facturación presentada, son pagadas todas en efectivo y por montos elevados en concepto de compras, pagos a terceros. Se hallaron facturas de pagos no concordantes con la fecha de la orden de proceder y notificación del señor Fredys A. Beitia R., formalizada el 29 de mayo de 2019, pero realizados después de la transferencia electrónica bancaria realizada por el Banco Nacional a la cuenta de **UNIDOS POR GUNA YALÁ**

por un monto de **VEINTITRÉS MIL VEINTICINCO BALBOAS CON 75/100 (B/. 23,025.75)**, efectuada el 21 de mayo de 2019, de acuerdo a lo indicado en el Anexo I del convenio suscrito y refrendado.

De las siete (7) facturas presentadas en su momento por **UNIDOS POR GUNA YALA**, seis (6) de ellas son de fechas posteriores a la transferencia bancaria (21 de mayo de 2019) pero antes de emitir la orden de proceder (29 de mayo de 2019). Ver el siguiente cuadro:...

**DÉCIMO TERCERO. MIAMBIENTE** procedió a emitir la Resolución No. DM-0528-2021 de 7 de octubre de 2021, notificada debidamente el 6 de enero de 2022, resolviendo negar el Recurso de Reconsideración presentado por el señor Fredys A. Beitía R., en representación de **UNIDOS POR GUNA YALA** en contra de la Resolución No. DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021, y confirma en todas sus partes la Resolución DM-0132-2021 de 18 de marzo de 2021.

...” (Cfr. fojas 104-106 del expediente judicial).

Bajo los presupuestos antes referidos, somos de la opinión 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 el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente 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.

**IV. Pruebas.**

**A.** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**B.** Se **objetan, por ineficaces**, los documentos visibles a fojas 13-18, 26-57 y 61-63 del infolio, toda vez que contravienen lo dispuesto en el **artículo 833 del Código Judicial**.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**