

ENTRADA N° 890-20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE SIDNEY SITTON ABOGADOS, EN REPRESENTACIÓN DE **VALLE LUNA, CONTRACTORS, S.A.**, CONTRA LA FRASE “Y OTROS”, CONTENIDA EN EL PUNTO 4.1 DE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (DE ACUERDO A SU CATEGORÍA), DEL ARTÍCULO 26 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 123 DE 14 DE AGOSTO DE 2009, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, uno (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

En estado de resolver, se encuentra la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense Sidney Sitton Abogados, que actúa en nombre y representación de la sociedad **VALLE LUNA, CONTRACTORS, S.A.**, contra la frase “y otros”, contenida en el Punto 4.1 de los Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (de acuerdo a su categoría), del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009, emitido por el Presidente de la República, en asocio con el Ministro de Economía y Finanzas.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.

El texto de la disposición impugnada preceptúa lo siguiente:

“CAPÍTULO III.

DE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS Y TÉRMINOS DE REFERENCIA GENERALES DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.

Artículo 26. Los Estudios de Impacto Ambiental deberán incluir los contenidos mínimos para la fase de admisión previstos en este artículo y en las normas ambientales vigentes, a fin de garantizar una adecuada y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales que pueda generar el proyecto, obra o actividad, así como la idoneidad técnica de las

medidas propuestas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos. Estos contenidos se mantendrán vigentes hasta que sean adoptados por sector de acuerdo al Artículo 25 de este reglamento. El contenido mínimo de los Estudios de Impacto Ambiental, de acuerdo a su categoría, será el que se establece en el siguiente cuadro:

CONTENIDO MÍNIMOS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL SEGÚN SU CATEGORÍA

No. Tema ...

4.1 Información sobre el Promotor (persona natural o jurídica), tipo de empresa, ubicación, certificado de existencia y representación legal de la empresa y certificado de registro de la propiedad, contrato, **y otros** ...". (lo resaltado es la frase impugnada)

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS.

A criterio de la accionante, la norma acusada transgrede el numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, en concepto de violación directa por comisión, toda vez que considera que la disposición constitucional es clara en establecer pautas a seguir por la Administración, para no extralimitarse en sus funciones; y, en cambio, la normativa atacada otorga al servidor público, unas facultades ilimitadas con relación a los trámites que adelanta.

Por otra parte, la demandante estima que la disposición impugnada viola el artículo 18 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por omisión, toda vez que, el Reglamento expedido por el Órgano Ejecutivo se arrogó facultades sin límites, de texto abierto y ambiguo, que crea espacios para la discrecionalidad, y que no se encuentran contenidos en la Ley, lo cual permite que los funcionarios exijan trámites no previstos en la normativa ambiental.

Por último, la activadora constitucional denuncia la violación del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en concepto de violación directa por omisión, al señalar que se produjo una vulneración del Debido Proceso Legal, toda vez que el Poder Ejecutivo reglamentó la Ley N° 41

de 1998, extralimitándose en sus funciones, y arrogándose atribuciones legislativas, propias de la Asamblea Nacional.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1379 de 4 de diciembre de 2020, visible de fojas 118 a 134 del Expediente, el señor Procurador de la Administración estimó que la norma objeto de examen no supera la Potestad Reglamentaria, ni vulnera el artículo 18 de la Constitución Política, ni el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; toda vez que, los promotores de obras están llamados a cumplir todos los requisitos exigidos, e implementar todas las medidas que aseguren la protección del ambiente, o minimicen y mitiguen los efectos adversos de las obras que les serán aprobadas, razón por la cual la frase “y otros”, permite a la Institución Ambiental, solicitar la información que requiera para una adecuada aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental, y máxime tomando en consideración que los requisitos de evaluación de dichos Estudios, son mínimos, como se desprende del contenido del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009.

IV. FASE DE ALEGATOS.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el Negocio en lista, y se publicó Edicto por el término de tres (3) días, en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez días, contado a partir de su última publicación, la demandante y toda persona interesada, presentaran sus argumentos por escrito sobre el Proceso Constitucional bajo estudio, oportunidad aprovechada por los apoderados judiciales de la sociedad **VALLE LUNA, CONTRACTORS, S.A.**, para reiterar los planteamientos expuestos en su Libelo de Acción.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Una vez agotados los trámites relativos a los Procesos de Inconstitucionalidad, procede el Pleno a resolver la Demanda bajo estudio.

En ese sentido, la controversia que nos ocupa se centra en la impugnación de una frase contenida en una disposición de un Decreto Ejecutivo, suscrito por el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Economía y Finanzas, mediante el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley N° 41 de 1998, General de Ambiente, relativo al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

De acuerdo a la parte actora, dicha regulación desatiende la Constitución Política, toda vez que el Reglamento demandado se arroga facultades sin límites, que crean espacios de discrecionalidad, y permiten que el funcionario ambiental exija trámites no previstos en la Ley.

De lo antes indicado, se deduce que, antes de entrar en el Juicio de Constitucionalidad de la frase cuestionada, es necesario realizar una breve reseña sobre la naturaleza del Reglamento, así como la Potestad o Facultad Reglamentaria.

De esta forma, es importante indicar que el Reglamento es un acto normativo de jerarquía inferior a la Ley, cuyo contenido tiene alcance general, es decir, sus destinatarios, en definitiva, son los ciudadanos, los que dan sentido al Estado.

Autores como el tratadista colombiano **Jaime Orlando Santofimio Gamboa** definen el Reglamento como “el principal mecanismo de proyección normativa en cabeza de los órganos y personas con funciones administrativas, creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, diferentes a la ley o a los actos con fuerza de ley, pero coincidente con esta, en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas”.¹

Sobre este tema, la doctrina del Máximo Tribunal Constitucional panameño, ha proporcionado una referencia muy consolidada, al pronunciarse

¹ **Santofimio Gamboa, Jaime Orlando.** Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, página 162.

sobre el concepto de Reglamento y los distintos tipos de éste. Así, mediante **Sentencia de 18 de septiembre de 1995**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

“El reglamento de una ley debe ser definido, a la vez, con un criterio formal que nos indica que el mismo es un acto administrativo con carácter ejecutorio, expedido por el Presidente de la República con el Ministro respectivo, y desde el punto de vista material, el reglamento se caracteriza por contener disposiciones generales e impersonales que lo diferencian de los actos administrativos no reglamentarios. Las normas contenidas en el reglamento no se agotan con su ejecución.

Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Cabe destacar que los reglamentos de ejecución de las leyes a los cuales se refiere el numeral 14 del artículo 179 [ahora 184] de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento de las leyes. Los límites para este tipo de reglamentación consisten en la imposibilidad de alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan. Un ejemplo de este tipo de reglamento lo es el Decreto Ejecutivo N° 14 de 1990 el cual es un reglamento de ejecución de diversas normas del Código de Trabajo.

Una segunda clase de reglamentos son los denominados reglamentos autónomos que son aquellos que no reglamentan ley alguna sino que la Administración en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución. En estos casos en que el Ejecutivo crea reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentadas que no invadan la zona reservada a la Ley. Un ejemplo de reglamento autónomo es el Decreto Ejecutivo N° 159 de 1941 que regula "el tránsito en el territorio de la República" La ley 2 de 1993, faculta al Ejecutivo para reglamentar el tránsito de vehículos.

Una tercera especie de reglamento son los llamados reglamentos de necesidad o de urgencia que son los dictados por gobiernos de jure, en materia reservada a las leyes. Dichos reglamentos tienen un carácter excepcional por cuanto se fundamentan en la necesidad o en la urgencia de dictarlos para hacerle frente a una calamidad o por urgentes razones de interés público cuando el Parlamento está en receso o no se encuentra reunido”.

En ese sentido, de manera general, el Reglamento es complemento de una Ley, pero esto no siempre es así, aunque en todo momento el Reglamento

debe actuar conforme al ordenamiento jurídico como un todo. De esta forma, la legitimidad constitucional de la Potestad Reglamentaria hace posible esa independencia del Reglamento respecto a la Ley.

En seguimiento de lo anterior, y como se desprende del Pronunciamiento antes citado, los Reglamentos pueden ser de tres (3) tipos: subordinados o de ejecución de Leyes, autónomos o independientes, y de necesidad o urgencia.

Así, por ejemplo, al referirnos a los Reglamentos de necesidad o urgencia, son aquéllos que regulan materias reservadas a las Leyes, ante la imposibilidad del Órgano Legislativo de hacerlo, y a la urgencia del Poder Ejecutivo de atender necesidades públicas.

Por su parte, los Reglamentos autónomos o independientes, podemos decir que son aquéllos que no emanan de una Ley, sino que tienen su génesis en un Poder Constitucional que le permite a la Administración Pública, aplicar, interpretar y desarrollar, en forma directa, la Constitución.

De esta forma, se produce la adopción de Reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por la Ley, como lo es el Reglamento de Tránsito Vehicular, dictado a través del Decreto Ejecutivo N° 640 de 27 de diciembre de 2006, y publicado en la Gaceta Oficial N° 25701 de 29 de diciembre de 2006.

Ahora bien, en lo que se refiere al tema que nos atañe, es decir, los Reglamentos subordinados, los mismos tienen como finalidad la ejecución de una Ley, de forma tal que dicha norma legal sea completada, desarrollada, pormenorizada o aplicada por el Reglamento.

Lo anterior es conocido en nuestro país, como la Potestad o Facultad Reglamentaria concedida al Órgano Ejecutivo, que deriva expresamente del contenido del numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, que dispone lo siguiente:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu ...”.

Como lo ha reconocido la Jurisprudencia de la Sala Tercera, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en “la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan”.²

En ese sentido, la Potestad Reglamentaria permite dar cumplimiento y efectividad a las Leyes, dictadas en atención a aspectos abordados en la Constitución Política. De esta forma, los Reglamentos de Ejecución constituyen instrumentos legales de menor jerarquía que aquéllas, sin contradecir su alcance, contenido y espíritu.

En el caso objeto de análisis, el acto impugnado fue dictado por el Presidente de la República, con asocio del Ministro de Economía y Finanzas, y través del mismo, se reglamentó el Capítulo II del Título IV de la Ley N° 41 de 1998, General de Ambiente, en lo que se refiere al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por razón de ello, el Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009, publicado en la Gaceta Oficial N° 26352-A de 24 de agosto de 2009, constituye un Reglamento de ejecución, que tiene su sustento normativo en el numeral 14 del artículo 184 del Texto Fundamental, que dispone que el Presidente de la República con la participación del Ministro del Ramo, tiene entre sus atribuciones "reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

Ahora bien, la activadora constitucional denuncia –de forma específica-, como inconstitucional la frase “y otros”, contenida en el Punto 4.1 de los

² **Resolución de 21 de marzo de 2002** dictada dentro de la Demanda Contenciosa-Administrativa de Nulidad interpuesta por **José Benjamín Quintero**, a través de apoderado judicial, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 34-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000, N° 35-2000 D.G. de 24 de mayo de 2000 y N° 49-

Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (de acuerdo a su categoría), del artículo 26 del mencionado Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009, cuyo texto preceptúa lo siguiente:

“CAPÍTULO III.

DE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS Y TÉRMINOS DE REFERENCIA GENERALES DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL.

Artículo 26. Los Estudios de Impacto Ambiental deberán incluir los contenidos mínimos para la fase de admisión previstos en este artículo y en las normas ambientales vigentes, a fin de garantizar una adecuada y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales que pueda generar el proyecto, obra o actividad, así como la idoneidad técnica de las medidas propuestas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos. Estos contenidos se mantendrán vigentes hasta que sean adoptados por sector de acuerdo al Artículo 25 de este reglamento. El contenido mínimo de los Estudios de Impacto Ambiental, de acuerdo a su categoría, será el que se establece en el siguiente cuadro:

CONTENIDO MÍNIMOS DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL SEGÚN SU CATEGORÍA

No. Tema ...

4.1 Información sobre el Promotor (persona natural o jurídica), tipo de empresa, ubicación, certificado de existencia y representación legal de la empresa y certificado de registro de la propiedad, contrato, **y otros ...**”. (lo resaltado es la frase impugnada)

Así, la parte actora considera que la actuación atacada contraviene las facultades reglamentarias previstas en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, pues la Ley no pretendía otorgarle al agente de la Administración Pública potestades amplias y discrecionales, al momento de poner en ejecución el Reglamento.

En ese sentido, señala que en un Estado de Derecho, el Poder Ejecutivo debe limitarse a cumplir las Leyes, y expedir los Reglamentos que faciliten la aplicación de las mismas, y no extralimitarse en sus funciones y omitir las mismas.

Por otro lado, estima la accionante que, el texto cuya inconstitucionalidad se demanda, vulnera el artículo 18 de la Carta Magna, pues permite que los servidores públicos se apoyen en la frase “y otros”, para exigir trámites no previstos en la Ley, arrogándose facultades ilimitadas.

Por último, considera la demandante que se infringe el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en lo que se refiere a la Garantía del Debido Proceso, toda vez que al desarrollarse la Ley N° 41 de 1998, la reglamentación dictada debía respetar el espíritu de dicho Cuerpo Legal, y dicha omisión produce inseguridad jurídica a los asociados, al dejarlos a merced de la interpretación normativa del funcionario.

En este punto, debe señalarse que todos los cargos formulados contra la frase de la norma acusada, en la cual se hace referencia a ciertos contenidos mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental que deben cumplirse para la admisión de los mismos, **aluden en forma general**, a la supuesta discrecionalidad que ostenta el funcionario tramitador de los referidos Estudios de Impacto Ambiental, al otorgársele facultades ilimitadas, lo cual no permite que las partes interesadas tengan claras las reglas del Procedimiento que se adelanta ante la Autoridad ambiental, y, a criterio de la parte demandante, excede la Potestad Reglamentaria concedida constitucionalmente al Órgano Ejecutivo.

Dentro de ese marco, procederá la Corte a realizar el análisis de constitucionalidad que se solicita en el caso bajo examen.

En ese sentido, considera el Tribunal Constitucional que los cargos de inconstitucionalidad endilgados contra la frase “y otros”, contenida en el Punto 4.1 de los Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (de acuerdo a su categoría), del artículo 26 del mencionado Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009, expedido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, no se encuentran acreditados por las siguientes consideraciones.

En primer término, resulta oportuno hacer referencia a que nuestra Constitución Política, en su Título III, Capítulo Séptimo, denominado “Régimen Ecológico”, procura la tutela del ambiente y el desarrollo sustentable, en donde se garantice la calidad de vida de las personas, como se desprende de los artículos 118 a 121, que preceptúan lo siguiente:

“Artículo 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

Artículo 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

Artículo 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Artículo 121. La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales”.

Ahora bien, debe aclararse que, la normativa legal reglamentada, es decir, el Capítulo II del Título IV de la Ley N° 41 de 1998, General de Ambiente, como originalmente fue aprobada por la entonces Asamblea Legislativa, ha sido objeto de distintas modificaciones por el Legislador Patrio; **sin embargo, en lo que concierne a la Facultad Reglamentaria que le fuera concedida al Poder Ejecutivo, con relación al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, que debe surtirse ante el Ministerio de Ambiente, la misma no sufrió cambios.**

En este punto, resulta conveniente transcribir el contenido del texto de las disposiciones legales correspondientes, para efectos de una mayor claridad sobre el tema.

Así, el artículo 23 de la Ley N° 41 de 1998, **tal como fuere aprobado**

originalmente, establecía lo siguiente:

“Artículo 23. Las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución, **de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley.** Estas actividades, obras o proyectos, deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental, inclusive aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas”. (lo resaltado es de este Tribunal)

Por otro lado, **el actual Texto Único de la Ley General de Ambiente**, que incluye las modificaciones aprobadas mediante las Leyes N° 18 de 2003, N° 44 de 2006, N° 65 de 2010 y N° 8 de 2015, señala en su artículo 7, lo siguiente:

“Artículo 7. Las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución, **de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley.** Estas actividades, obras o proyectos, deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental, inclusive aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas.

Los permisos y/o autorizaciones relativos a actividades, obras o proyectos sujetos al proceso de evaluación de impacto ambiental, otorgados por otras autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable, no implican la viabilidad ambiental para dicha actividad, obra o proyecto. Dichos permisos y/o autorizaciones serán otorgados una vez sea aprobado el estudio de impacto ambiental correspondiente. Los trámites preliminares o intermedios, como conceptos favorables, viabilidad, no objeción, compatibilidad, conducencia, que no impliquen una orden de proceder o inicio de ejecución de una actividad, obra o proyecto no requerirán la aprobación del estudio de impacto ambiental previo”. (lo resaltado es de este Tribunal)

Como se observa de las disposiciones legales antes transcritas, el Legislador Patrio mantuvo (en las distintas modificaciones de la Ley General de Ambiente), la potestad del Poder Ejecutivo para desarrollar la normativa relacionada con los Procesos de Impacto Ambiental, al señalarse que los Estudios de Impacto Ambiental se regirán por la reglamentación que se dicte, en este caso, por parte de aquél. Por razón de lo anterior, permanece vigente la regulación contenida en el Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009, una de cuyas frases es atacada de inconstitucionalidad en este Proceso.

Ahora bien, como se desprende de una lectura mesurada del artículo 23 de la Ley N° 41 de 1998 (actualmente el artículo 7 del Texto Único de la Ley General de Ambiente), el mismo hace una remisión expresa al Reglamento que debía ser dictado por el Ejecutivo, **para la atención y tramitación de los Procesos de Evaluación Ambiental, y por tratarse de una temática que es accesible al Reglamento, pues no se refiere a una materia objeto de reserva de Ley.**

De esta forma, queda evidenciado que la reglamentación contenida en el Punto 4.1 de los Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (de acuerdo a su categoría), del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009, expedido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente la frase “y otros”, no infringe normas con rango legal, y acata su sometimiento al Principio de Jerarquía Normativa, pues se limita a desarrollar y complementar lo previamente estipulado por el Legislador, en atención a la función de colaboración con la Ley que se le reconoce a los Reglamentos.

En ese sentido, es preciso destacar que, la remisión de la Ley a los Reglamentos resulta en muchos casos debida y oportuna, pues las normas legales no pueden recoger todas las circunstancias que se presenten, muchas de las cuales pueden ser atendidas de forma particular o derivada en las normas que las desarrollan. De esta forma, la reglamentación se considera legítima siempre y cuando atienda cuestiones de detalle que no afecten a la reserva de la Ley.

Lo anterior es evidente en el Proceso bajo estudio, en que la normativa legal contenida en el Capítulo II del Título IV de la Ley N° 41 de 1998, General de Ambiente, es reglamentada a través del Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009, emitido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, que desarrolla el Procedimiento que se debe adelantar ante la Administración Ambiental en lo que se refiere a los Procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, y de forma específica, **los Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental**

que son sometidos a la aprobación de dicha Entidad Pública.

En adición a ello, debe resaltarse que la propia Legislación Ambiental, específicamente el artículo 14 del Texto Único de la Ley General de Ambiente (anteriormente artículo 29 de la Ley N° 41 de 1998), establece que “una vez recibido el estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente procederá a su análisis, aprobación o rechazo. El término para cumplir, ampliar y presentar los estudios de impacto ambiental, **será establecido mediante reglamentación de la presente Ley**”, lo cual reafirma la potestad del Ministerio de Ambiente de solicitar requisitos o información adicionales a los ya presentados por el Promotor, en el Estudio de Impacto Ambiental de una obra o actividad con repercusión ambiental, en atención a la relevancia de dicha materia.

Así, como manifiesta el autor **Ramón Martín Mateo**, el Estudio de Impacto Ambiental tiene como finalidad realizar la predicción sobre los impactos ambientales del proyecto, y por otra parte indica, que dentro de las partes en que se divide el Estudio está la descripción de la actuación que se quiere llevar a cabo (descripción del proyecto y sus acciones), y que ésta tiene como objetivo, detallar la localización espacial del proyecto, las acciones susceptibles de producir Impacto Ambiental (tanto en la fase de ejecución del proyecto, como en la fase de funcionamiento de la instalación), los materiales a utilizar, los recursos naturales afectados, y las emisiones, vertidos, residuos o ruidos que su realización y funcionamiento provoca.³

Por razón de lo anteriormente planteado, puede concluirse que la frase “y otros” impugnada por la sociedad **VALLE LUNA, CONTRACTORS, S.A.**, se encuentra directamente relacionada con la facultad de la Autoridad ambiental para solicitar Contenidos Mínimos complementarios, a los originalmente

³ **Martín Mateo, Ramón.** Manual de Derecho Ambiental, Tercera Edición, Editorial Aranzadi, S.A., 2003, Navarra, páginas 98-100.

presentados por el Promotor del proyecto en su Estudio de Impacto Ambiental, y máxime al ser los Procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, instrumentos que coadyuvan en la toma de decisión por el Ente Ambiental, y que permiten alcanzar, de forma adelantada, un conocimiento amplio de las posibles incidencias ambientales, como consecuencia de las acciones humanas.

En definitiva, resulta claro que la frase reglamentaria atacada no da lugar a la infracción de la Potestad o Facultad Reglamentaria, contenida en el numeral 14 del artículo 184 de la Carta Magna, y por tanto, quedan descartadas, simultáneamente **–al señalárseles idénticos cargos de infracción por la accionante–**, las violaciones al artículo 18 del Texto Fundamental (en lo que se refiere a la extralimitación de funciones de la entidad evaluadora, para exigir trámites adicionales al Promotor del proyecto).

Ahora bien, en relación con el último cargo esgrimido contra la frase del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009, mediante el cual se indica que la misma vulnera el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que la Autoridad ambiental se extralimitó en sus funciones, al arrogarse funciones propias de otro Órgano del Estado, y permitiendo que el funcionario tramitador realice una interpretación ilimitada de la norma reglamentaria, lo que afecta el cumplimiento del Debido Proceso Legal que contempla la normativa internacional transgredida, esta Corporación de Justicia estima conveniente realizar los siguientes señalamientos:

Este Máximo Tribunal Constitucional ha señalado **–en múltiples Pronunciamientos–**, que el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte del Bloque de Constitucionalidad de la República de Panamá, ya que puede integrarse al mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Magna.

En ese sentido, en atención a que la parte demandante **únicamente** ha enfocado la denunciada vulneración de dicha normativa, sobre la base de una extralimitación de funciones del Órgano Ejecutivo al momento de dictar la frase

reglamentaria acusada, lo que, a su criterio, produce una violación del Debido Proceso Legal, dichas aseveraciones han quedado desvirtuadas en el Proceso Constitucional bajo examen, con lo cual queda igualmente desestimado el cargo de infracción al artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

No obstante lo anterior, esta Superioridad –en atención a que la accionante hace referencia a normas de rango supranacional-, considera conveniente resaltar que la importancia que tiene la conservación del medio ambiente, ha sido reconocida en el ámbito internacional, a través de distintos instrumentos, como es el caso de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en la cual se reconocen Principios Generales del Derecho Ambiental, y que en su Principio N° 7 (con relación a los Procesos de Evaluación de Impacto Ambiente), establece lo siguiente:

“Principio 17.

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

Por otro lado, la Ley N° 2 de 1995, mediante la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, dispone que en atención al valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales y económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes, los Estados acuerdan distintos mecanismos en relación a la evaluación del impacto ambiental de los proyectos que se propongan. En ese sentido, el artículo 14 de dicho Convenio señala lo siguiente:

“Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo impacto adverso.

1. Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir el mínimo esos efectos, y cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos ...”

Dentro de ese marco, y sin ahondar en otros instrumentos internacionales que versan sobre la materia, resulta necesario preponderar la importancia de los Estudios de Impacto Ambiental dentro de los Procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, pues constituyen aquellos documentos técnicos que se realizan para valorar los impactos ambientales de un proyecto o actividad sobre el medio ambiente, y que especifican la información necesaria para evaluar los posibles efectos significativos de la obra o proyecto sobre el entorno.

En ese sentido, los Procesos de Evaluación de Impacto Ambiental no comprenden solamente la presentación del Estudio de Impacto Ambiental ante la Autoridad regente de la materia, **sino también su evaluación por parte de ésta (con una serie de requisitos o contenidos que se consideran como mínimos, de acuerdo a la reglamentación desarrollada en el Decreto Ejecutivo N° 123 de 2009)**, así como el seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la Resolución que aprueba el estudio sometido. Todo ello con miras a garantizar la protección y preservación del medio ambiente, como lo proclama expresamente nuestro Texto Fundamental, en sus artículos 118 a 121, citados en párrafos anteriores.

Por último, en virtud del Principio Precautorio, sustento de la legislación ambiental panameña, y consagrado a nivel internacional en el Principio N° 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, todas las actividades de los Procesos de Evaluación de Impacto Ambiental deben estar dirigidas a cumplir con la obligación general de "prevenir el daño y controlar el daño ambiental", de acuerdo a lo previsto en el artículo 101 del Texto Único de la Ley N° 41 de 1998.

En consecuencia, considera esta Corporación de Justicia que la frase “y otros”, contenida en el Punto 4.1 de los Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (de acuerdo a su categoría), del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009, expedido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, está acorde con la Carta Magna, en cuanto a que la misma fue dictada en atención a la Potestad Reglamentaria otorgada al Órgano Ejecutivo, sin excederse en las facultades otorgadas a las Autoridades Públicas, y en correcta atención a la Garantía del Debido Proceso.

Por las razones antes expuestas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase “y otros”, contenida en el Punto 4.1 de los Contenidos Mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (de acuerdo a su categoría), del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009, emitido por el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Economía y Finanzas.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**