

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR EL MAGÍSTER FÉLIX WING SOLÍS, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN Y DE LA COLECTIVIDAD, CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN DE GABINETE NO. 95 DE 13 DE MAYO DE 2014, "QUE AUTORIZA AL MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PARA PROPONER, ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL PROYECTO DE LEY QUE DECLARA ÁREA PROTEGIDA AL HUMEDAL BAHÍA DE PANAMÁ; Y EN CONTRA DE LA ORDEN DE HACER DE DAR PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 722, "QUE DECLARA COMO ÁREA PROTEGIDA AL HUMEDAL BAHÍA DE PANAMÁ", EXPEDIDA POR EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE POBLACIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO DE LA ASAMBLEA NACIONAL. VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE (2015)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Pleno

Ponente: Victor L. Benavides P.

Fecha: 29 de abril de 2015

Materia: Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

Expediente: 488-14

VISTOS:

Conoce el Pleno de esta Corporación de Justicia de la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por el Magíster Félix Wing Solís, en su propio nombre y representación y de la colectividad, contra la orden de hacer contenida en la Resolución de Gabinete No. 95 de 13 de mayo de 2014 "Que autoriza al Ministro de Economía y Finanzas para proponer, ante la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley que declara Área Protegida al Humedal Bahía de Panamá"; y en contra de la orden de hacer de dar primer debate al Proyecto de Ley 722, expedida por el Presidente de la Comisión Permanente de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea.

Ambas demandas, debidamente acumuladas a través de la Resolución de 11 de febrero de 2015, a efectos de que sustancien y fallen en una misma sentencia de conformidad con el artículo 721 del Código Judicial

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

El amparista señala que el martes 13 de mayo de 2014, la autoridad demandada emitió la orden de presentar a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que declara área protegida al Humedal Bahía de Panamá, para su discusión en las sesiones extraordinarias convocadas por el Órgano Ejecutivo desde el 21 de mayo hasta el 30 de junio de 2014.

Indica que el viernes 16 de mayo de 2014, la orden impugnada fue promulgada mediante Gaceta Oficial No. 27536-B.

Cuestiona que la orden incumplió con el prerequisite de participación ciudadana en las decisiones de la Administración Pública, por lo que constituye un acto arbitrario, violatorio de los derechos humanos y contrario a la Constitución, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá.

Advierte que la orden impugnada busca reducir los límites del área protegida Humedal Bahía de Panamá para beneficiar a los promotores de proyectos privados contruidos ilegalmente en esa área, legitimando así una actividad contraria a los límites de los Sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional, que sólo pueden ser reducidos por motivos urgentes de interés nacional.

En cuanto a la orden de hacer de dar primer debate al Proyecto de Ley 722, emitida por la Comisión Permanente de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional, el petente señala que dicha orden fue emitida el viernes 30 de mayo de 2014, con el propósito de que se discutiera en primer debate el miércoles 4 de junio de 2014, en el marco de las sesiones extraordinarias convocadas por el Órgano Ejecutivo previstas del 21 de mayo hasta el 30 de junio de 2014.

Advierte que la referida orden de dar primer debate al Proyecto de Ley 722, reproduce la orden suspendida cautelarmente mediante Auto de 26 de mayo de 2014, que admite la demanda de amparo interpuesta contra la Resolución de Gabinete 95 de 13 de mayo de 2014.

Sostiene que la orden impugnado viola el debido proceso, ya que el referido Proyecto no fue presentado en debida forma ante el Pleno de la Asamblea Nacional, como tampoco cumplió con el prerequisite de participación ciudadana en las decisiones de la Administración Pública. De ahí que estima que se trata de un acto violatorio de lo derechos humanos, la Constitución, la ley y los tratados internacionales.

Finalmente, arguye que la orden impugnada busca reducir los límites del área protegida Humedal Bahía de Panamá en beneficio de los promotores de proyectos privados contruidos ilegalmente en dicha área protegida.

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS:

En primer lugar, el proponente aduce la violación del artículo 17 de la Constitución Política. En este sentido, señala que las actuaciones impugnadas incumplen con la obligación del Estado de garantizar la vida y los bienes de la población, pues al incrementarse el riesgo de pérdida de fuentes de agua y alimento, así como de inundaciones, sequías y enfermedades, acrecenta la situación de vulnerabilidad y riesgo frente al cambio climático al que están expuestas las poblaciones urbanas que viven en planicies inundables, orillas de ríos, zonas costeras e insulares, que dependen en gran medida de la sostenibilidad del área protegida humedal bahía de Panamá.

En segundo lugar, aduce la violación directa por comisión del artículo 109 de la Constitución. Al respecto, el demandante cita la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional concerniente al derecho a la salud y el principio de progresividad como vía para la realización de las obligaciones del Estado en torno al derecho a la salud. Afirma que las actuaciones acusadas incumplen con la obligación del Estado de garantizar la salud de la población, pues no se asegura su efectividad y no regresividad. Por el contrario, explica que se pone en peligro la salud de las personas, ya que el aumento significativo del riesgo de inundación, como consecuencia de la modificación de límites y/o recategorización del área protegida Humedal Bahía de Panamá, incrementa el peligro de que la población sufra lesiones físicas y estrés psíquico, además de favorecer la aparición de enfermedades infectocontagiosas debido a la pérdida de la cobertura forestal, la transformación irreversible de microcuencas y el consiguiente estancamiento de aguas pluviales, que aumenta a su vez la posibilidad de que el alcantarillado sanitario colapse y se desborde.

En tercer lugar, el promotor de la demanda alega la violación del artículo 118 de la Constitución. Sostiene que la actuación del Consejo de Gabinete como de la Comisión Permanente de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional, incumple con la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a un ambiente sano y libre de contaminación, por cuanto se desmejora la protección del área protegida, se desfavorece la transparencia y la adecuada participación ciudadana, al propiciar la destrucción total e irreversible de elementos naturales del ambiente, tanto físicos como biológicos, incrementando así el riesgo ambiental y de salud frente a los desastres naturales, aspecto que desvirtúa la función social del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En cuarto lugar, aduce la violación directa por comisión del artículo 119 del Texto Fundamental. En su planteamiento el amparista expresa que al favorecerse la destrucción total e irreversible de elementos naturales del ambiente, tanto físicos como biológicos, se viola la obligación del Estado de garantizar el derecho humano al desarrollo sostenible previsto en el artículo 119 de la Constitución, y demás normas concordantes, toda vez que se pone en peligro el derecho de las presentes y futuras generaciones a disfrutar del más alto grado posible de desarrollo en compatibilidad con la protección del ambiente.

Seguidamente, alega que las actuaciones de las autoridades impugnadas infringen de forma directa por comisión el artículo 47 y 48 de la Constitución. En este sentido, afirma que el derecho a la propiedad no es absoluto, sino que se encuentra limitado por el orden público y el interés social como ocurre con la mayoría de los derechos humanos. Señala que los actos que contempla el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, sobre los que se debe permitir la participación ciudadana es *numerus apertus*, de manera que la participación ciudadana no se restringe únicamente a los actos administrativos allí establecidos.

Sostiene que los 22 proyectos de ley y 7 nombramientos, de que fueron objeto de convocatoria de las últimas sesiones extraordinarias del período de gobierno 2009-2014, entre ellas el proyecto de ley en cuestión, afecta intereses y derechos de grupo, ya que no se cumplió con alguna de las modalidades previstas en el artículo 25 de la Ley 6 de 2002. El demandante precisa que para garantizar el derecho a la propiedad privada, se reconoce el derecho a la participación ciudadana, siempre y cuando se trate de actos administrativos que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, es decir, en atención a la función social de la propiedad privada.

En suma, sustenta que debido a la declaratoria de área protegida que tutela "los intereses y derechos de grupos de ciudadanos", con base a la función social de la propiedad privada, para despojar de la calificación de área protegida de su carácter de bien de dominio público y convertirla en un bien patrimonial del Estado, susceptible de ser adjudicado a particulares, debe ser sometida al requisito de participación ciudadana.

Incide en que al no haberse sometido al requisito de participación ciudadana, las actuaciones incumplen con la obligación de garantizar el derecho humano a la propiedad privada y la función social de la misma, previsto en el artículo 47 y 48 de la Constitución. El demandante estima que la limitación del Humedal Bahía de Panamá, acrecienta la situación de vulnerabilidad y riesgo frente al cambio climático al que están expuestas las poblaciones urbanas que colindan con el área protegida. Y que por lo demás, supone una negación al goce pacífico del derecho referido, devalúa las propiedades de quienes residen en torno al área, aumenta el riesgo de desplazamientos o reubicaciones forzosas debido a que las viviendas

podrían volverse inhabitables e incrementa la posibilidad de grave lesión patrimonial contra las familias, las cuales tendrían que seguir pagando préstamos hipotecarios aun cuando ya no podrían seguir utilizando tales propiedades, y sin que los riesgos emergentes sean cubiertos por los seguros existentes.

Por otro lado, arguye la violación directa por comisión del artículo 50 del Texto Fundamental. En consideración del demandante, tal y como lo establece el artículo 50 y 258 constitucional, el artículo 329 y 330 del Código Civil, el artículo 81 y 75 de la Ley 41 de 1998, el artículo 12 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, el artículo 1 de la Ley 24 de 7 de junio de 1995 y el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, existe una clara distinción entre los bienes de dominio público, los bienes apropiables y el interés público que debe prevalecer en el uso de los bienes de dominio público.

En opinión del amparista, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está presionado por los poderosos intereses de particulares que propugnan por su reducción. Y en lugar de ser protegidos, la autoridad demandada busca la modificación y consecuente desafectación del área protegida Humedal Bahía de Panamá, en un caso de clara colisión entre el interés público y el interés privado.

Sostiene el demandante que a pesar de que muchas de las iniciativas legislativas contenidas en la referida convocatoria a sesiones extraordinarias, parecieran perseguir un fin público, lo cierto es que no existe una autentica urgencia fundada en el interés común. De hecho, refiere que sólo 10 de los 22 proyectos de ley que son objeto de dicha convocatoria fueron presentados y quedaron pendientes de discusión en el último período de sesiones de la Asamblea Nacional.

Otra norma que alega violada el amparista es el artículo 32 de la Constitución Política. Precisa que se viola el debido proceso toda vez que de acuerdo con el artículo III de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, estipula que "...los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente". Es decir que, al no ser el Consejo de Gabinete la autoridad legislativa idónea para desafectar parcialmente un área protegida, la misma carece de competencia y por tanto vulnera la garantía del debido proceso.

En esa línea, aduce también la violación del artículo 4, 17 y 18 de la Constitución, con relación a los artículos 26, 4,21 y 8 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo III de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América, el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los artículos II y III de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, y el artículo 2 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

Señala que estas disposiciones imponen al Estado panameño una serie de obligaciones internacionales relacionadas con el desarrollo progresivo de la protección ambiental, proscribiendo de manera implícita cualquier práctica regresiva, como lo es la modificación de los límites de las áreas protegidas.

En lo que respecta a la Convención Ramsar, sostiene que si bien es cierto que el artículo 2 numeral 5 del referido Convenio, faculta al Estado panameño a reducir los límites de los sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional declarados, no es menos cierto que dicha facultad debe ejercerse únicamente "por motivo urgentes de interés nacional" y de forma

cónsona con los Acuerdos Multilaterales Ambientales ratificados por nuestro país, de conformidad con el artículo 2 numeral 6 de la Convención. Insiste el demandante que toda medida regresiva que implique el desmejoramiento del ambiente, como lo es la modificación de los límites de las áreas protegidas y Sitios Ramsar, es jurídicamente inviable en Panamá.

Por otro lado, aduce la violación del artículo 4 de la Constitución Política, disposición que en concordancia con el 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Ley 17 de 31 de octubre de 1979), impone al Estado panameño, según explica, dos obligaciones generales: 1) el cumplimiento en sí de los compromisos específicos adquiridos en el texto de un tratado internacional; y 2) la adecuación del derecho interno a dichos compromisos.

Sostiene que la violación de los artículos 17, 109, 118, 119, 47, 48, 50 y 32 de la Constitución Política conlleva a su vez la violación de los artículos 26, 4, 21 y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tutelan los derechos humanos a la vida, a la salud, a un ambiente sano, al desarrollo sostenible, a la propiedad privada, a la primacía del interés público sobre el privado y al debido proceso.

Otra norma que aduce violada el demandante, es el artículo 17 constitucional. Arguye que la disposición ha sido violada de forma directa por omisión, en virtud de que la autoridad demandada no cumplió con la obligación constitucional de "asegurar la efectividad" de los derechos humanos a la vida, a la salud, a un ambiente sano, al desarrollo y a la propiedad privada y de cumplir y hacer la Constitución y la Ley.

Argumenta que de conformidad con la cláusula de derechos innominados prevista por el párrafo segundo del artículo 17, toda restricción de derechos humanos debe ser interpretada restrictivamente, es decir, aplicando el principio favor libertatis o pro persona que supone que en caso de duda se ha de sentenciar en favor de la libertad.

Por último, alega la violación directa por comisión del artículo 18 del Texto Fundamental, bajo la consideración de que la autoridad han cumplido con su obligación de garantizar los derechos humanos a la vida, a la salud, a un ambiente sano, al desarrollo sostenible, a la propiedad privada, a la primacía del interés público sobre el privado y al debido proceso, al desatender lo previsto por la Constitución y la Ley, sobre todo cuando no existe una norma legal o reglamentaria que faculte a la autoridad a modificar los límites de un área protegida.

De acuerdo con el amparista los artículos 17, 18, 109, 118, 119, 47, 48, 50 y 32 de la Constitución, han sido violados también por desviación de poder, pues las autoridades al expedir la orden demandada, buscaba enmascarar finalidades distintas a la prevista por los preceptos constitucionales.

III. INFORME DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

Cumpliendo con los rigores del proceso de amparo de garantías constitucionales, mediante Oficio SGP-1198-14 de 27 de mayo de 2014, se le solicitó al Ministro de Economía y Finanzas, el envío de la actuación correspondiente o en su defecto, un informe escrito acerca de los hechos materia de la acción constitucional.

La autoridad demandada mediante memorial visible a foja 84 a 85 remitió a esta Corporación de Justicia, formal contestación en la que en lo medular señala lo siguiente:

"CONTESTAMOS EL AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA SIGUIENTE MANERA:

PRIMERO: De acuerdo con el artículo 165 de la Constitución Política de la República de Panamá, las Leyes serán propuestas por los Ministros de Estado, en virtud de la autorización del Consejo de Gabinete, por lo que la actuación recurrida en amparo forma parte de una facultad constitucional.

SEGUNDO: En sesión del Consejo de Gabinete, celebrada el día 13 de mayo de 2014, en virtud de lo normado por el artículo 6 de la Ley No. 41 del 1 de 1 de julio de 1998; "Ley General de Ambiente de la República de Panamá", la Autoridad Nacional del Ambiente, entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, en el ámbito de sus funciones y por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, como de manera taxativa establece la referida Ley, propuso ante el Órgano Ejecutivo el Proyecto de Ley que declara como área protegida al Humedal Bahía de Panamá.

TERCERO: El Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto está dirigido en contra de la Resolución de Gabinete No. 95 de 13 de mayo de 2014 "Que autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para proponer, ante la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley que declara como área protegida al Humedal, Bahía de Panamá", misma que fue dictada por el Consejo de Gabinete, y no por este Ministerio".

Por su parte, el Presidente de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional, en respuesta señala en su informe lo siguiente (Cfr. f. 189-192):

"Baso este informe en los siguientes Hechos y Consideraciones:

PRIMERO: Su Excelencia Frank De Lima, Ministro de Economía y Finanzas, el días 26 de mayo de 2014, presento ante el Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley 722 que declara como Área protegida al Humedal Bahía de Panamá.

SEGUNDO: La presentación del Ministro Frank De Lima, del Proyecto en referencia ante el Pleno de la Asamblea Nacional la hizo en virtud de autorización concedida por el Honorable Consejo de Gabinete, mediante la Resolución de Gabinete No. 95 de 13 de mayo de 2014.

TERCERO: El Secretario General de la Asamblea Nacional Wigberto Quintero, en referencia a objeto de que la misma sometiera el mismo a Primer Debate.

CUARTO: Este Proyecto de Ley que adquirió el No. 722 fue incorporado al Orden del Día de la reunión ordinaria que planificó, celebraría nuestra Comisión el día 4 de junio del presente año.

QUINTO: La reunión convocada para el 4 de junio por nuestra Comisión se limitó a escuchar opiniones de diversos dirigentes ambientalistas sobre el contenido de este Proyecto de Ley, dado el hecho de que no se pudo celebrar formalmente la misma, debido a que carecíamos del quórum reglamentario.

SEXTO: En la reunión en referencia el que suscribe, fue categórica al manifestar que no había llegado oficialmente la comunicación de ningún tampoco menos se había ordenado la suspensión del debate sobre el mismo.

Agrego el suscrito que de haber una orden expedida mediante la Ley de Amparo contra la discusión de este Proyecto de Ley No. 722 y No. 715, sobre Refugio de Vida Silvestre de Juan Hombrón, el suscrito acataría inmediatamente dicha orden, ya que siempre hemos sido respetuoso de nuestro ordenamiento jurídico, y sobre todo la Legislación Constitucional y Legal que regula las Garantías fundamentales de nuestro país.

SÉPTIMO: En el día de hoy estando el suscrito fuera de la ciudad de Panamá, fui informado telefónicamente que a la Secretaría de nuestra Comisión había llegado el Oficio No. CSJ-SGP-1281-14 fechado 5 de junio de 2014.

El oficio a que hacemos referencia dirigido al suscrito en su calidad de Presidente de la Comisión permanente de la Comisión Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional, se me notifica que el Magíster Félix Wing Solís, había presentado un Amparo de Garantías Constitucionales contra la Orden de dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 722 que declara como área protegida el Humedal Bahía de Panamá.

OCTAVO: El oficio a que hacemos referencia establece que Admite la acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentado contra la orden de dar Primer Debate a la Ley No. 722.

NOVENO: La parte medular de la decisión adoptada por el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Víctor Benavides Pinilla, me ordena brindar un informe de los hechos plasmados de la Demanda de Amparo y Ordena la suspensión de la orden de dar primer debate al Proyecto de Ley No. 722 que declara como área protegida al Humedal Bahía de Panamá.

DECIMO: El suscrito coherente con su trayectoria de respeto y apego a la Constitución y las Leyes de nuestro país, ha procedido en forma inmediata a darle cumplimiento al Artículo No. 54, de la Constitución Política Nacional al igual que a lo preceptuado en los Artículos No. 2615, No. 2620, No. 2621 y concordantes del Código Judicial.

En consecuencia envié a usted Honorable Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, copia íntegra del expediente que contiene las piezas hasta ahora incorporadas al mismo con motivo de este Proyecto de Ley No. 722.

De igual forma adjunto encontrará copia de la Exposición de Motivos del mismo y el Texto completo del Proyecto de Ley No. 722, al igual que copia del Orden del Día de la reunión ordinaria que convocó la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional que no se llevó a cabo".

IV. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

El demandante alega la violación del artículo 17, 109, 118, 119, 47, 48, 50, 32, 4, 17 y 18 en conexión con los artículos 26, 4, 21 y numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo III de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América, el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los artículos II y III de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, y el artículo 2 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional.

En esencia, el promotor de la acción constitucional argumenta que la orden de presentar a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que declara área protegida el Humedal Bahía de Panamá,

para su discusión en las pasadas sesiones extraordinarias convocadas por el Órgano Ejecutivo entre el 21 de mayo al 30 de junio de 2014, así como la orden de dar primer debate al respectivo Proyecto de Ley 722, constituyen un claro retroceso en materia ambiental en virtud de que a través de Proyecto de Ley en referencia se ha pretendido reducir los límites del área protegida Humedal Bahía de Panamá para beneficiar a promotores de proyectos privados contruidos al margen de la ley en ese área; ya que en su opinión lesiona el derecho a la vida, a la salud, a un ambiente sano, al desarrollo sostenible, a la propiedad privada y el debido proceso.

Sobre el particular, es importante iniciar señalando que los límites del área protegida Humedal Bahía de Panamá que dice el amparista serían afectados con el Proyecto de Ley 722 y la posible aprobación de ésta, en su momento se encontraban establecidos en la Resolución AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

Sobre la vigencia de los interés y efectos que ampara dicha Resolución AG-0072-2009 de 2009, al declarar área protegida el Humedal Bahía de Panamá, se pronunció esta Corporación de Justicia, mediante Sentencia de 23 de diciembre de 2013 de la Sala Tercera, por medio de la cual se mantuvo la validez del acto en virtud de que el mismo protege interés públicos ambientales de central importancia derivados de la necesidad de conservación de las funciones ecológicas y regímenes hidrológicos y del hábitat de la flora y fauna del humedal.

El fallo es claro al señalar que de consentirse la desclasificación de área protegida del Humedal Bahía de Panamá se desatenderían las responsabilidades adquiridas por el Estado panameño al suscribir la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar de 1971), y por tanto se estaría retrocediendo en el marco de protección ambiental que concierne hacer cumplir a las autoridades públicas.

Al efecto se señaló que:

"...el establecimiento de un área protegida trae de suyo un interés general y público, dado que su importancia va ligada a la protección de todo un ecosistema; en este caso, especialmente integrado "como hábitat de aves acuáticas que comprenden extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstos de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o aguas marinas, cuya profundidad de mareas bajas no exceda de 6 metros" (artículo segundo, numeral 10 de la Resolución JD-N° 09-94 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Áreas silvestres protegidas-SINAP-).

En el asunto que nos ocupa, no cabe duda que la Resolución N° AG- 0072-2009, al declarar área protegida al Humedal Bahía de Panamá y denominarlo igualmente como "Humedal de Importancia Internacional Bahía de Panamá", o "Sitio Ramsar Bahía de Panamá", no hace más que reconocer la importancia socio-ambiental de tal superficie, así como la necesidad de salvaguardar los procesos biológicos que allí se desarrollan. Aspecto que se confirma al observar, que dicha resolución establece como objetivo fundamental: "la conservación y protección de los ecosistemas existentes en el área protegida, fomentando el uso racional de los recursos naturales a fin de mantener procesos evolutivos y ecológicos, el flujo genético y la diversidad de especies de flora y fauna silvestre, que son la base de los bienes y servicios que estos ecosistemas nos ofrecen para beneficio de las presentes y futuras generaciones" (artículo 5).

Así pues, a juicio de esta Sala, lo expuesto en la resolución acusada encuentra toda razón, pues en términos generales se puede considerar que los humedales, no sólo están conformados por un área de importancia para la anidación y tránsito de aves migratorias, en virtud de los

alimentos que proporciona a éstos, sino también porque poseen un valor ambiental, económico, social, cultural, científico y recreativo de fundamental significado entre otras cosas, porque juegan un papel valioso en el almacenamiento de carbono y energía, así como forman parte vital del ciclo de regulación hidrológico. Así lo explica la doctrina ius-ambiental, al señalar que:

"Dentro de los beneficios que proporcionan los humedales se encuentran: el suministro de agua tanto para la explotación directa como para la recarga de acuíferos por infiltración; regulación de flujos de suma importancia para el control de inundaciones; prevención y protección contra el ingreso de aguas saladas que afectan aguas subterráneas y aguas dulces superficiales; protección contra las fuerzas de la naturaleza como tormentas, huracanes, etc.; retención de sedimentos, nutrimentos y tóxicos; fuente suplidora de productos naturales como madera, los derivados de la vida silvestre y acuáticos como moluscos, crustáceos y peces; producción de energía; transporte; conservación; recreación y turismo; investigación y educación; biodiversidad y patrimonio cultural; paisaje y belleza escénica; y mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales." (Vid. Peña Chacón, Mario. Gestión Integrada del Recursos Hídricos en la Legislación Costarricense, Instituto de Investigaciones Jurídicas, San José, 2008, pp.126-127).

Desde esta perspectiva, es evidente que el acto acusado contenido en la Resolución N° AG-0072-2009 de 2009, protege un interés general de carácter ambiental. Por tanto, en adición a lo establecido en el apartado anterior en el que se constató que el acto demandado no presenta vicios de injuricidad, cabe precisar que si se contemplara la anulación del acto administrativo en cuestión, se estaría en clara contradicción con los fines, principios y lineamientos que protege la legislación ambiental panameña.

En otras palabras, se daría paso a una regresión en materia ambiental. Regresión que resultaría de excluirse el Humedal Bahía de Panamá, del régimen jurídico de protección y conservación de los ecosistemas existentes en la referida área protegida.

Debe tenerse en cuenta, que la estimación de la no regresión en materia ambiental, proviene de un principio del derecho reconocido por la doctrina como principio de no regresión, principio bajo el cual se "enuncia que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad" (vid. Peña Chacón, Mario (dir.). El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano. PNUD, San José, 2013, p. 16).

Este principio se desprende del principio de progresividad, el cual "ya no solamente surge como una obligación en la esfera de los derechos humanos, sino que aparece según la doctrina, como un principio en materia ambiental, (pues) es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, y cuya solidaridad implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente" (Mitre, Eduardo. El Derecho al Agua. Naturaleza Jurídica y Protección Legal. Iustel, Madrid, 2012, pp. 212-213).

Al referirnos al principio de no regresión ambiental, nos remitimos a un concepto, que además encuentra pleno soporte en la jurisprudencia de distintos países. En ese sentido, por mencionar alguno, podemos hacer mención a la Sentencia 5538/2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo Español, en la cual se expone que:

"El principio de no regresión, ha sido considerado como una "Cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo 3297/2002, que si bien

referido a modificación de zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga".

Pues bien la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Ya nos hemos referido, en concreto, al denominado "Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible; del que se ocupa el citado artículo 2ª del vigente TRLS08, que impone a las diversas políticas públicas "relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo" la obligación de proceder a la utilización del mismo "conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible"; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que si bien no se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos resulta incuestionable la afectación negativa que sobre los mismos se puede producir por su inclusión en una actuación urbanizadora y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma.

En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos."

En nuestro medio jurídico, este principio se debe deducir de lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 13 de 27 de octubre de 1976 (que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), con relación al artículo 1 (La administración del Estado es una obligación del Estado) y 2 (principio de desarrollo sostenible) de la Ley N° 41 de 1998; en particular a partir de la norma convencional que establece el principio de progresividad, el Estado se obliga a cumplir con ciertas prestaciones sociales, entre las cuales se encuentran las de carácter ambiental, desarrolladas en la Ley General del Ambiente, y demás regulación sectorial.

En el contexto del señalado artículo 2 lex cit, como explica el profesor de Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, Mario Peña Chacón, se entiende que el principio de no regresión tiene por "finalidad evitar (la) supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación".

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que si se deslegitiman los mínimos de protección alcanzados a través de la Resolución N° AG-0072-2009, se dejaría sin resguardo jurídico-ambiental el denominado Humedal Bahía de Panamá, poniéndose en estado de vulnerabilidad el ya frágil ecosistema, y los procesos ecológicos de dicha área.

Dicho de otro modo, la desprotección de la superficie marino-costera establecida dentro del área protegida, expondría al humedal y su zona de amortiguamiento, a actividades incompatibles con la política de protección y conservación de los recursos naturales y culturales que se establece en la legislación vigente, y en el Plan de Manejo del área protegida, que exigen la garantía y mantenimiento de las características ecológicas de los ecosistemas de humedales del área (aspecto que advierte el artículo 8 del acto acusado en concordancia con los

establecido en la Convención RAMSAR y la Conferencia de las Partes que establece el Marco de Referencia para la Aplicación de la Convención de RAMSAR).

Tales actividades, como razonablemente advierte el artículo 10 de la Resolución JD-N° 09-94 de 1994, podrían ser: 1.) La remoción, tala, desmonte, relleno, desecación, extracción y cualquier otra actividad que afecte el flujo hidrológico de los manglares; 2.) El hostigamiento, recolección, captura, cacería, transporte y/o comercialización de especímenes de la fauna silvestre; 3.) La introducción de especies exóticas dentro del Humedal Bahía de Panamá; 4.) El depósito de desechos sólidos, orgánicos e inorgánicos, y de aguas residuales; 5.) El vertimiento de sustancias que contaminan las aguas marinas y fluviales, tales como agroquímicos, hidrocarburos, aguas servidas (industriales, riego, agropecuarias y domésticas) y otras, sin el debido tratamiento de dichas sustancias; 6.) La entrada de nuevos ocupantes a los terrenos que conforman el área protegida; 7.) El establecimiento de actividades que atenten contra la integridad y el mantenimiento de las características ecológicas del ecosistema, así como sus bienes y servicios ambientales, y los fines de conservación y uso sostenible del que pretende dicho Humedal Bahía de Panamá; 8.) La roza y quema de rastrojos mayores de 5 años; 9.) El desmonte (expansión de frontera agrícola), dentro del área; 10.) La pesca, más allá de artesanal o de subsistencia; entre otras que puedan causar daños al Humedal y a sus ecosistemas asociados o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

Así las cosas, esta Sala después de la ponderación cuidadosa de las normas alegadas y las circunstancias que giran en torno a los efectos jurídicos de la declaratoria del área protegida Humedal Bahía de Panamá, arriba a la conclusión de que el acto demandado, no infringe las normas aducidas así como tampoco afecta el ordenamiento jurídico en general; el cual, vale la pena insistir, en el peor de los casos, sí se vería lesionado con la adopción de una medida legal, administrativa o judicial, que retrotraiga los efectos de protección hasta ahora conseguidos a través de la Resolución N° AG-0072-2009.

Tal consideración, como señala la precitada Sentencia 5538/2012 del Tribunal Supremo Español, que traemos a colación a modo de referencia, "Solo es dable (...) cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe (por tanto) cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga"; lo que "exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o en parte (del medioambiente)". Aspecto que en este asunto no se configura".

Establecido lo anterior, debe tenerse en cuenta con respecto a la reducción en los límites del humedal, que la Ley 6 de 3 de enero de 1989, que aprueba la Convención Ramsar, en su numeral 5 del artículo 2 expresamente alude a que la decisión de retirar de la lista de Humedales de Importancia Internacional (lista de sitios Ramsar) o de reducir los límites de los humedales incluidos en dicha lista, como lo es el Humedal Bahía de Panamá, en todo caso debe responder a "motivos urgentes de interés nacional".

La Resolución VIII.20 adoptada en la 8ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, de 18-26 de noviembre de 2002, señala que cuando la Convención contempla como único supuesto para reducir los límites de los humedales parte de los sitios RAMSAR, conforme a "motivos urgentes de interés nacional", en el Estado parte habrá que valorarse: 1) los beneficios nacionales de mantener la integridad del sistema de humedales y sus beneficios conexos; 2) si el mantenimiento del statu quo amenaza un interés nacional; 3) si el cambio propuesto es compatible con las políticas nacionales; 4) si se requiere una acción inmediata para evitar una amenaza significativa; 5) si un interés nacional sufre una creciente; 6) la búsqueda de una ubicación alternativa y la introducción de zonas de amortiguamiento; 7) los valores económicos, sociales y ecológicos y las funciones existentes del sitio, siendo más elevados los beneficios sociales, económicos o ecológicos de tratarse de valores y funciones

más importantes del sitio; 8) el valor particular de los hábitat que alberguen especies endémicas, amenazadas, raras, vulnerables o en peligro; 9) si la acción propuesta proporciona beneficios a una amplia base de receptores; 10) si a largo plazo, la acción propuesta ofrece beneficios mayores; 11) la alternativa que reduzca al mínimo el daño en cuestión; y 12) los efectos transfronterizos.

Como vemos en las constancias de autos no se aprecian elementos que justifiquen con base a los supuestos convencionales señalados, la reducción de los límites del Humedal de Importancia Internacional Bahía de Panamá. Así, de la lectura de la exposición de motivos de dicho Proyecto de Ley (Cfr. f. 193-197), se desprende la total ausencia de consideración de alguno de los elementos enunciados en el párrafo anterior, como tampoco que se haya atendido el procedimiento que la Convención Ramsar indica para tales efectos, el cual, como señala el numeral 5 del artículo 2 y del literal b) y el numeral 1 del artículo 8 de la Convención Ramsar, contempla que el Estado debe informar a la Oficina Permanente de Ramsar, de los cambios propuestos, realizar una evaluación ambiental previa, y tener en cuenta los supuestos que protege el principio de precaución (apartado 5, 6 y 7 de la precitada Resolución VIII.20).

Así las cosas, es claro entonces que las actuaciones demandadas obedecen a razones no relacionadas con las previstas en la Convención Ramsar y por tanto no justificadas a la luz de las obligaciones ambientales y de salud pública que el Estado debe cumplir en atención a lo previsto en el artículo 118 y 109 de la Constitución Política, y conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Ahora bien, el Pleno constata como hecho público y notario que culminadas las sesiones extraordinarias convocadas por el Órgano Ejecutivo para los días 21 de mayo al 30 de junio de 2014, el Proyecto de Ley 722 dejó de ser sometido a debate. Aunado a ello, se observa que en el primera legislatura de la actual Asamblea Nacional se discutió y aprobó un Proyecto de Ley que declara área protegida el Humedal Bahía de Panamá distinto al que en la legislatura anterior se pretendía someter a discusión (el Proyecto de Ley 722). En efecto, la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 declaró Área Protegida al Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, y la misma empezó a producir sus efectos a partir de su promulgación en Gaceta Oficial No. 27717 de 9 de febrero de 2014. En la misma se establecen los límites, extensión y coordenadas del área protegida, respetando los previamente establecidas en la referida Resolución AG-0072 -2009 de 3 de febrero de 2009.

Así las cosas, es claro con la adopción de la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 los motivos y argumentos utilizados para demandar vía amparo, han perdido todo efecto, por un lado, ya que el Proyecto de Ley 722 dejó de debatirse en la sesión extraordinaria en la cual se tenía previsto, y por el otro lado, toda vez que con la aprobación y promulgación de la Ley 1 de 2015, se declaró formalmente como área protegida el Humedal Bahía de Panamá y se establecieron los límites respetando los lineamientos adoptados en este sentido por la Autoridad Nacional del Ambiente en el desarrollo de sus obligaciones y políticas ambientales.

Por lo dicho, el Pleno se ve compelido a no pronunciarse en torno a los aspectos sustanciales que han sido propuestos y debatidos a lo largo del presente proceso constitucional, aun cuando esto hubiera sido de notable interés, dada la materia y los planteamientos vertidos, sobre todo para los propósitos democráticos de orden jurídico y social que nuestra justicia constitucional tiene por deber. En este caso, tal ejercicio escapa del rango de lo jurídicamente posible, pues, se ha producido el fenómeno de la sustracción de materia.

VI. PARTE RESOLUTIVA:

En merito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la SUSTRACCIÓN DE MATERIA dentro de las acciones amparo de garantías constitucionales, acumuladas, presentadas el Magíster Félix Wing Solís, en su propio nombre y representación y de la colectividad, contra la orden de hacer contenida en la Resolución de Gabinete No. 95 de 13 de mayo de 2014 "Que autoriza al Ministro de Economía y Finanzas para proponer, ante la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley que declara Área Protegida al Humedal Bahía de Panamá"; y en contra de la orden de hacer de dar primer debate al Proyecto de Ley 722, expedida por el Presidente de la Comisión Permanente de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea, y en consecuencia ORDENA su archivo.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA -- HARRY ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ -- EFRÉN C. TELLO C. --
JERÓNIMO MEJÍA E. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO -- OYDÉN ORTEGA
DURÁN -- JOSÉ EDUARDO AYU PRADO CANALS

YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)