



2081

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015)

VISTOS:

Conoce el pleno de la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado JOSÉ HUMBERTO SANTOS AGUILERA, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, ALBROOK, ALTOS DE DIABLO Y QUARRY HEIGHTS**, contra la Ley No. 12 de 12 de febrero de 2007, "Que modifica el Anexo I de la Ley 21 de 1997, Que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones" (G.O. 25,731 de 13 de febrero de 2007)."

I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La Ley No. 12 de 2007 consta de nueve artículos:

1. El artículo 1 modifica la sección denominada "ÁMBITO DE APLICACIÓN, TEMPORALIDAD Y AUTORIDAD COMPETENTE, así como el

acápite B, titulado "Con relación a los Proyectos de Desarrollo" de la sección denominada DISPOSICIONES ESPECIALES, del Anexo I de la Ley No. 21 de 1997. Ambas secciones habían sido previamente adicionadas mediante Ley No. 79 de 23 de diciembre de 2003 (G.O. 24,956 de 24 de diciembre de 2003).

2. El artículo 2 adicionó un párrafo al artículo 13 de la Ley No. 21 de 1997. Luego de la presentación de la demanda, dicho párrafo fue modificado por el artículo 11 de la Ley No. 29 de 2 de junio de 2008, "Que reforma artículos del Código Fiscal y de la Ley 3 de 1985 como medida de apoyo al consumidor, y dicta otras disposiciones" (G.O. 26,053 de 3 de junio de 2008).

3. El artículo 3 crea la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto, adscrita a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

4. El artículo 4 otorga al Ministerio de Vivienda un plazo de dos meses para organizar y reglamentar la mencionada comisión.

5. El artículo 5 señala los objetivos de la citada comisión.

6. El artículo 6 establece un plazo de dos años para solicitar la declaración de áreas de tratamiento especial sobrepuerto y dispone que se le imprima un trámite expedito a dichas solicitudes.

7. El artículo 7 manda que se garantice la participación ciudadana a través de mecanismos efectivos, de conformidad con las Leyes No. 6 de 2006 y No. 6 de 2002.

8. El artículo 8 resume cuáles son las normas modificadas y adicionadas por esta Ley.

9. El artículo 9 indica que esta Ley entrará a regir a partir de su promulgación.

II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO

La accionante estima violado el artículo 316 de la Constitución, presentando las siguientes consideraciones:

210

"...toda vez que la citada norma es expresa al señalar que es a la Autoridad del Canal de Panamá, y no a otra instancia gubernamental, a quien corresponde la responsabilidad privativa de la conservación del Canal de Panamá y de los recursos naturales necesarios para su funcionamiento, especialmente de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que la vía interoceánica funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.

Si bien es cierto [que] el Ministerio de Vivienda es el ente gubernamental encargado de desarrollar la política de desarrollo urbano en nuestro país, no podemos perder de vista que el constituyente panameño estableció una protección especial sobre la Cuenca del Canal de Panamá, atendiendo los valiosos recursos naturales que ésta posee y que garantizan el funcionamiento del Canal de Panamá.

...
Nótese que el constituyente demostró sabiduría, prudencia y responsabilidad a la hora de tomar decisiones sobre el futuro de los bienes canaleros y de los recursos naturales que los rodean. Lógicamente, ninguna otra instancia gubernamental, aparte de la Autoridad del Canal de Panamá, conoce del negocio de pasar embarcaciones a través de la vía interoceánica ni de cómo asegurar la disponibilidad y calidad de los recursos naturales necesarios para garantizar el funcionamiento de las esclusas actuales y del tercer juego de esclusas, con miras a evitar posibles embalses. De más está decir que sólo la Autoridad del Canal de Panamá cuenta con la capacidad administrativa, técnica y financiera para administrar y conservar los recursos naturales que garantizan el buen funcionamiento del Canal de Panamá (agua, suelo, bosques, etc.).

Por lo anterior, consideramos que es a la Autoridad del Canal de Panamá a quien corresponde la responsabilidad privativa de ejecutar las recomendaciones del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica, adoptado mediante Ley No. 21 de 2 de julio de 1997, instrumento de ordenamiento territorial que fue elaborado para asegurar la disponibilidad y calidad de los recursos naturales necesarios para garantizar el funcionamiento del Canal de Panamá." (Subraya la Corte).

Cita en su abono el artículo 6 de la Ley No. 19 de 1997, que crea la Autoridad del Canal de Panamá, norma que desarrolla el precepto constitucional invocado, en lo concerniente a la competencia privativa de dicha entidad sobre la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

En tal sentido, señala que la Procuraduría de la Administración, mediante Consulta No. 197 de 20 de agosto de 2001, respondiendo a solicitud formulada por la Autoridad Nacional del Ambiente, llegó a la misma conclusión al analizar el precepto constitucional invocado:

"La norma constitucional copiada es expresa al señalar que le corresponde a la Autoridad del Canal de Panamá, de manera privativa, la responsabilidad de la administración, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá, especialmente de la conservación de los recursos hídricos de la cuenca

211

hidrográfica del Canal de Panamá. Nótese que hemos subrayado el término "privativo", para denotar con ello que a la luz de la redacción examinada ha sido la intención del legislador otorgar a la Autoridad del Canal y no a otra institución la responsabilidad de la administración, conservación y manejo del Canal de Panamá y sus recursos en forma general, pues la etimología del término "privativo" no deja margen a dudas al decir que éste es propio y peculiar singularmente de una cosa o persona, y no de otras.

La incorporación de este término en la redacción de la norma bajo análisis es determinante para definir a este ente como el responsable del manejo del Canal de Panamá, instalaciones y recursos. Sin embargo, es de anotar también que, aun cuando primariamente es responsable de determinadas acciones y decisiones dirigidas a conservar el Canal, no deja de ser cierto el hecho que en el segundo párrafo de esta norma se supedita dicha administración y manejo a la coordinación con otros organismos estatales y no gubernamentales, como veremos en el transcurso de este estudio.

...en el caso de los recursos naturales adyacentes a la Cuenca del Canal de Panamá, en especial del recurso hídrico, se da una situación particular, ya que el tratamiento a seguir en estos casos es totalmente especial por ser ésta un área protegida en virtud de sus características ambientales propias y con recursos culturales e hidrológicos vitales y potencialmente económicos. Por eso, es a la Autoridad del Canal de Panamá a quien, por mandato de la Carta Fundamental, le corresponde elaborar las políticas, estrategias, programas y proyectos, sean públicos y privados, que puedan afectar de una u otra forma la cuenca del Canal de Panamá, atendiendo por supuesto no sólo el factor económico sino también la conservación del medio ambiente y la mínima afectación de los ecosistemas de la región.

...ha sido la intención del legislador mantener un equilibrio estatal en las actividades y en el funcionamiento del Canal de Panamá, sujetando las decisiones finales a un proceso de consulta previa y de coordinación permanente, entre las autoridades que tengan competencia en la materia. Ello, indudablemente, evidencia la seriedad y responsabilidad que debe prevalecer en el manejo de los bienes canaleros, pero también en la conservación de los recursos naturales que los rodean.

Y es que ello no es casual, ni tampoco producto de una improvisación gubernamental, sino sencillamente obedece a la continuidad que merece el manejo de tales áreas, debido a su trascendencia nacional e internacional, en especial de la importancia que tiene el recurso hídrico, por ser este recurso fundamental en el desarrollo de las operaciones y actividades que allí se ejecutan...

...la pretensión de esta legislación ha sido evitar que las decisiones adoptadas en relación con los bienes del canal y de sus recursos naturales se vean afectadas por los desórdenes e improvisaciones de orden político, que lejos de coadyuvar en el desarrollo global de este bien, provocaría fácilmente la tergiversación de sus verdaderos objetivos.

El compromiso asumido por el pueblo panameño debe traducirse en responsabilidad, eficiencia y competitividad en el sentido que las autoridades incorporadas en el tratamiento y manejo de la materia analizada, asuman con madurez la responsabilidad de velar por la seguridad y conservación de la vía interoceánica, sin detrimento de los recursos naturales que afecten factores como la pérdida de biodiversidad, cambios climáticos y contaminación de las aguas,

212

entre otros. Razones que justifican plenamente la cooperación y trabajo en conjunto que han intentado las normas jurídicas asegurar." (Subraya la Corte)

Luego de lo expuesto, la actora llama la atención sobre los siguientes hechos ocurridos luego de emitido el anterior concepto, con fundamento en el mismo:

1. El 27 de julio de 2006, la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá aprobó el Acuerdo No. 116, que otorga competencia conjunta a la Autoridad del Canal de Panamá y a la Autoridad Nacional del Ambiente sobre el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

2. El 10 de agosto de 2006, la Autoridad del Canal de Panamá y la Autoridad Nacional del Ambiente suscribieron un Acuerdo de Cooperación en el cual "se comprometieron a intercambiar información para impulsar programas y proyectos, bajo el criterio de un manejo integrado de la cuenca, que incluya a los moradores y otros actores en los procesos de planificación estratégica y planes de acción destinados a promover al conservación de los recursos hídricos y naturales, y mejorar las condiciones de vida de los habitantes."

3. El 19 de diciembre de 2006, el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo No. 314, que reglamenta el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), previsto por el artículo 16 de la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, "General de Ambiente de la República de Panamá". Dicho reglamento reconoce la competencia de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, creada por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá mediante Acuerdo No. 16 de 17 de junio de 1999, entre cuyos objetivos destaca la accionante:

"...la integración de esfuerzos, iniciativas y recursos para la conservación y desarrollo integral de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá [y] ...la promoción del desarrollo sostenible, definido como aquel tipo de desarrollo que busca lograr la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población, a través de un manejo adecuado de los recursos naturales que permita su conservación, de tal manera que las generaciones futuras tengan la posibilidad de disfrutar también de los

recursos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Geo Juvenil para América Latina y el Caribe. Abre tus Ojos al Medio Ambiente*, Oxford University Press, México, 2001, p. 101.)



También menciona que el antecedente legislativo del artículo 6 de la Ley No. 19 de 1997 es la Ley No. 5 de 1993, que creó la extinta Autoridad de la Región Interoceánica, y que a su vez sirvió de base para la posterior formulación del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y del Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, aprobados mediante Ley No. 21 de 1997.

Señala también la accionante que el artículo 2 de la Ley No. 21 de 1997 manda que los citados Planes Regional y General se apliquen a la Región Interoceánica, al Área del Canal y a la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, términos éstos cuyas definiciones fueron adoptadas por el artículo 3 *Lex cit.*

Por otra parte, argumenta que la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuesto, creada por la norma acusada, plantea una duplicidad con respecto a la ya mencionada Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, y afirma que la norma acusada:

"...confiere competencia al Ministerio de Vivienda para variar las categorías de ordenamiento territorial en las áreas del Sector Este y Oeste de la Región Interoceánica, excluyendo el área del Canal, es decir, en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, áreas contenidas en el Mapa 1 del Anexo I de la Ley No. 21 de 2 de julio de 1997, correspondiente al Plan Regional de dicha Ley, y solamente sobre las categorías de Uso del Suelo II y III del Ordenamiento Territorial previstas en dicho Plan, o sea, sobre las Áreas de Producción Rural y Áreas Urbanas." (Resaltado la Corte).

En tal sentido, la accionante plantea que el Anexo I del referido Plan Regional fundamenta el ordenamiento territorial de las Áreas de Producción Rural en el concepto de aprovechamiento sostenible, que consiste en "utilizar la tierra sin superar sus limitaciones agrofísicas", mientras que, a propósito de las Áreas Urbanas, dicho anexo señala que "dentro de la política de orientar el crecimiento urbano sobre las costas y por fuera de la Cuenca del Canal, se ha

identificado la disponibilidad de suelos urbanizables, para apoyar la expansión del desarrollo urbano de las ciudades de Panamá y Colón de manera compatible con la protección del ambiente natural.”

De acuerdo con la accionante, la norma acusada contradice no sólo los anteriores criterios, sino también el artículo 13 de la Ley No. 21 de 1997, que modifica, ya que dicha norma autoriza a la extinta Autoridad de la Región Interoceánica y al Ministerio de Vivienda, a variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en los referidos Planes Regional y General, previa consulta a la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante Ley que al efecto se dicte.

En tal sentido, afirma la accionante que, en el Acta No. 5 de dicha Comisión Legislativa, fechada el 19 de diciembre de 2006, consta que la Autoridad del Canal de Panamá reiteró por escrito que la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá estaría trabajando desde enero de 2007 para proveer información científica actualizada a la referida Comisión Legislativa, para un mejor análisis del Proyecto de Ley No. 259. Pese a ello, la Asamblea Nacional no esperó contar con dicha información, sino que prosiguió con el trámite de aprobación de la norma acusada.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado a la señora Procuradora General de la Nación, quien, mediante Vista No. 6 de 14 de febrero de 2008, se adhirió a la pretensión de la accionante en los siguientes términos:

“...el deseo del constituyente y del legislador hasta la promulgación de la Ley acusada fue que el desarrollo de actividades que tengan incidencia en el área de la Cuenca Hidrográfica sea efectuado por la Autoridad del Canal de Panamá y por los organismos estatales que tengan relación con los diversos temas que de una u otra forma puedan incidir en el Canal de Panamá.

...el establecer la competencia de una entidad distinta a la Autoridad del Canal de Panamá, resulta a todas luces poco feliz, pues se requiere de un conocimiento previo y especializado cuya tendencia sea la protección de los recursos naturales y que no priorice en un área tan sensible como la de la Cuenca del Canal la existencia de edificaciones o construcciones,

215'

puesto que como bien apunta el demandante, para nadie es un secreto el caos que crea la presencia de asentamientos campesinos en el área, lo que constituye un ejemplo de las consecuencias funestas que producirá el despliegue de actividades comerciales o residenciales en dicha área, por mucho que apunten a una tendencia de producción más limpia. Ello en resumidas cuentas mitiga, pero no evita, la presencia de potenciales agentes contaminantes en una región tan vulnerable en la que cada acción tendrá su consecuencia directa o indirecta en la Cuenca.

En lo referente a la creación de esta Comisión Interinstitucional [de Análisis de Uso Sobrepuerto], reiteramos nuestra opinión, en el sentido de afirmar que debe ser la Autoridad del Canal de Panamá la encargada de coordinar con los organismos correspondientes las actividades que se pretendan realizar en la Cuenca o en tierras aledañas por las razones anteriormente expuestas, y no que ésta integre de forma complementaria una Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto, adscrita a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, ya que incluso se ha creado una Comisión paralela a la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica (CICH), lo cual consideramos poco prudente, toda vez que dentro de este tema se abarca uno de los pilares fundamentales de funcionamiento del Canal, como lo es la Cuenca Hidrográfica. Al tiempo que no debemos soslayar que la Cuenca Hidrográfica del Canal es parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país, ya que en ella se encuentran seis (6) áreas protegidas, ubicadas total o parcialmente dentro de la misma [Monumento Natural Isla Barro Colorado, Parque Nacional Chagres, Parque Nacional Soberanía, Parque Nacional Altos de Campana, Parque Nacional Camino de Cruces, Parque Natural Metropolitano y Área Recreativa del Lago Gatún]. (Cfr. NAVARRO, Juan Carlos en ANAM/ACP, *Programa de Vigilancia de Cobertura Vegetal de la Región Oriental de la Cuenca, Panamá*, enero 2006, p. 6. Disponible por Internet: <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/cobertura-vegetal.pdf>)

Discreparamos como antes mencionamos de la existencia de una Comisión cuyos objetivos no resultan afines con el deseo de protección [y] conservación de la Cuenca del Canal de Panamá y de sus afluentes, entendiendo que de la Cuenca no sólo hacen parte los recursos hídricos sino también su suelo, el aire, la flora y la fauna, y los múltiples ecosistemas que dentro de ella coexisten, además de los elementos naturales que convergen, interactúan, dependientes unos de otros para su óptimo funcionamiento, por lo que mal puede dejarse tal misión en manos de una entidad que tradicionalmente está ligada al crecimiento habitacional para el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros habitantes, lo cual es totalmente distinto a los fines que constitucionalmente le han sido encomendados a la Autoridad del Canal de Panamá, como lo es la conservación, mantenimiento y modernización del Canal, tomando en cuenta que de la existencia de la Cuenca depende que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y de forma rentable.

Resulta de gravedad que mediante una ley se pretenda el desarrollo expedito de actividades comerciales o residenciales, lo que podría poner en riesgo la existencia misma de la Cuenca, en la que tradicionalmente todas las actividades que dentro de ella se efectúan prevalece la existencia de estudios y análisis serios y debidamente sustentados, puesto que se parte de la responsabilidad primaria que la Autoridad del Canal de Panamá tiene, en el sentido de garantizar no sólo el manejo y funcionamiento del Canal, sino también, como antes lo expresamos, de lograr que se dé su funcionamiento de una forma segura y eficiente, pero ello no será posible si no se protege la Cuenca, por lo que considero se debe "orientar el crecimiento urbano fuera de la Cuenca Hidrográfica del

Canal de Panamá" y de sus áreas circundantes. Decimos esto porque se dificultaría la conservación de la Cuenca si a los existentes asentamientos humanos se suma el crecimiento comercial o residencial que se pretende llevar en sus proximidades... y ese deber constitucional de la Autoridad del Canal de Panamá de garantizar que nuestro Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable, podría verse truncado.

A su vez consideramos que el desarrollo legislativo debe ser consecuente con las normas constitucionales y no a la inversa, y si el querer del constituyente ha sido encomendar la tarea del manejo y funcionamiento del Canal a la Autoridad del Canal de Panamá, mal puede excluirse o considerársele simplemente como un integrante más de una comisión que será la que tendrá a su cargo la toma de decisión en cuanto a la variación de la condición de determinadas tierras a lo que se conoce como "área de tratamiento especial sobrepuerto".

En conclusión, el constituyente siempre quiso mantener el tema de la Cuenca y áreas circundantes alejado del uso indiscriminado de sus tierras.

Contiene así mismo, la precitada Ley, la importancia de la participación ciudadana en la solicitud de declaración de área de tratamiento especial sobrepuerto. Empero, no se establece claramente los mecanismos que permitirán de manera efectiva no sólo que las opiniones de la ciudadanía sean escuchadas, sino también tomadas en cuenta." (Subraya la Corte).

Adicionalmente, la señora Procuradora considera que la norma acusada infringe las siguientes normas de la Carta Fundamental:

1. El artículo 319, numeral 5 de la Constitución Política, por "encomendar a una entidad distinta de la Autoridad del Canal de Panamá la variación del ordenamiento territorial", lo cual queda en evidencia "a la luz de las disposiciones legales que en la materia han sido proferidas". Señala la Procuradora que:

"La Ley No. 21... de 1997 erigió lo que se conoce como el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal..., la cual a su vez fue adicionada por la Ley No. 79 de 23 de diciembre de 2003, en la que se efectuaron planteamientos que más tarde serían retomados por la Ley acusada de inconstitucional, de la que uno de los aspectos más controversiales lo constituye el que se haya hecho extensiva la aplicación del concepto de "área de tratamiento especial sobrepuerto" a las áreas del sector Este y Oeste de la Región Interoceánica, contenidas en el Mapa I del Anexo de esta Ley, correspondiente al Plan Regional de dicha Ley y solamente sobre las categorías de Uso de Suelo II y III del Ordenamiento Territorial, excluyendo el Área del Canal.

Es decir que, mediante una Ley que no fue propuesta por la Autoridad del Canal de Panamá se efectúa una variación e incorporan tierras a un concepto en el que la Autoridad *in commento* no tuvo participación alguna, sino que se pretende su inclusión vía integración de la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto,

cuento es la propia Autoridad del Canal quien debe llevar la batuta en lo vinculado con el ordenamiento territorial." (Subraya la Corte).

2. El artículo 119 de la Constitución Política, haciendo las siguientes

consideraciones de la norma acusada:

"...aplica un concepto de "área de tratamiento especial sobrepuerto" que se aplicará en las áreas Este y Oeste de la Región Interoceánica que trata de variar la condición de tierras asignadas a actividades forestales, agroforestales y de agricultura sustentable por el desarrollo de actividades económicas y de generación de empleos de carácter comercial o residencial, lo que a nuestro criterio ríñe con el deber del Estado de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas..."

En este sentido, la Ley 12 de 12 de febrero de 2007 es una norma que más que permitir el logro de ese desarrollo social y económico que prevenga la contaminación, promueve la incursión del Ministerio de Vivienda en la promoción de actividades económicas y de generación de empleos en áreas colindantes, vecinas a la Cuenca Hidrográfica y cercanas a los Parques Naturales que son zonas protegidas, a saber: Clayton, colinda con el Parque Nacional Camino de Cruces, en tanto que Quarry Heights con el Área Protegida y Reserva Natural del Distrito de Panamá, el Cerro Ancón..." (Énfasis en el original).

3. El artículo 118, en concordancia con el párrafo segundo del artículo 17,

ambos de la Constitución Política, sustentando que:

"...la Ley 12 de 12 de febrero de 2007 se convierte en un obstáculo para el logro del fin constitucional... tomando en cuenta que no nos referimos a cualquier objetivo sino al de garantizar que la población viva en un ambiente sano y lograr que los recursos existentes permitan satisfacer nuestras necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias, lo que se conoce como **desarrollo sostenible**, el cual consideramos un **derecho fundamental**, pues sin un ambiente sano mal podrá existir vida y los demás bienes jurídicamente protegidos, ya que aun cuando se ubiquen todos los derechos constitucionales sin un orden de prioridad, pues todos se encuentran en un mismo nivel, no menos cierto es que el derecho a vivir y gozar de un ambiente sano hace parte de la dignidad humana, que es:

"...el reconocimiento jurídico que se hace para considerar que toda persona por el hecho de ser humana, encarna una dignidad, es decir, una cierta "majestad", y que por esta razón es merecedora de un respeto especial, es al día de hoy una norma constitucional de derecho positivo." (CARVAJAL SÁNCHEZ, Bernardo. *El Principio de la Dignidad Humana en la Jurisprudencia Constitucional Colombiana y Francesa*. Instituto de Estudios Constitucionales "Carlos Restrepo Piedrahita", s.f., p. 28.)

La dignidad humana, principio reconocido desde el Preámbulo de nuestra Constitución [y] con desarrollo en el párrafo final del artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, señala que los derechos contenidos en ella son mínimos mas no excluyentes [de] los que incidan sobre derechos fundamentales y la dignidad de la persona, por lo que estimo [que] el

derecho a exigir un ambiente sano y la preservación de nuestros recursos está en juego, así como la conservación de la Cuenca y sitios aledaños." (Énfasis en el original).

4. El artículo 4 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aduciendo en este último cargo que:

"...cuyo objetivo es la conservación de la diversidad biológica, entendida como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; incluida la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas y cuyo objetivo es su conservación, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y sus tecnologías.

Lo anterior, tiene su trascendencia y sentido en que tanto en la Cuenca Hidrográfica del Canal como en sus áreas aledañas habitan un sinnúmero de especies animales y vegetales... que se constituyen en potenciales recursos que deben ser conservados, al tiempo que las áreas colindantes son igualmente parte del corredor biológico que reclama protección." (Subraya la Corte).

IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. No obstante, durante el término de Ley, no compareció persona alguna.

V. DECISIÓN DE LA CORTE

En virtud de las consideraciones anteriores, este tribunal procederá al examen de constitucionalidad de la Ley No. 12 de 12 de febrero de 2007, "Que modifica el Anexo I de la Ley 21 de 1997, Que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones", publicada en Gaceta Oficial 25,731 de 13 de febrero de 2007. El contenido de las normas es el siguiente:

"Artículo 1. Se modifica el Anexo I de la Ley 21 de 1997, modificado por la Ley 79 de 2003, únicamente en lo referente al Ámbito de Aplicación,

Temporalidad y Autoridad Competente y a la Parte B de las Disposiciones Especiales, así:

ÁMBITO DE APLICACIÓN, TEMPORALIDAD Y AUTORIDAD COMPETENTE

El concepto de área de tratamiento especial sobrepuerto se aplicará en las áreas del sector Este y Oeste de la Región Interoceánica, excluyendo el área del Canal, contenidas en el Mapa 1 del Anexo I de esta Ley, correspondiente al Plan Regional de dicha Ley, y solamente sobre las categorías de Uso del Suelo II y III del Ordenamiento Territorial previstas en dicho Plan.

Se establece un periodo máximo de veinticuatro meses para la recepción de solicitudes para la declaración de área de tratamiento especial sobrepuerto, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Las solicitudes deberán ser presentadas por la parte interesada ante la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, de conformidad con los procedimientos establecidos por esta Dirección, no sin antes que la parte interesada publique y dé a conocer en dos diarios de circulación nacional, durante cinco días hábiles consecutivos, la solicitud de declaración de área de tratamiento especial sobrepuerto. Estas publicaciones deberán ser presentadas en original ante la Dirección General de Desarrollo Urbano, junto con la solicitud.

Una vez formalizada la solicitud, esta Dirección evaluará la aplicación de este concepto junto con la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto. La Dirección General de Desarrollo Urbano contará con el término de sesenta días calendario para aprobar o rechazar cada solicitud, de conformidad con las normas de procedimientos establecidos, a partir de la fecha de su registro en dicha Dirección.

...

B. Con relación a los Proyectos de Desarrollo.

El desarrollo de las actividades económicas y de generación de empleos de carácter comercial o residencial, que se considere para el uso de las áreas de tratamiento especial sobrepuerto, deberá sustentarse en una evaluación previa del uso.

Dicha evaluación será desarrollada por las instituciones según su competencia en la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto. Entre los criterios que se deben considerar en la evaluación, serán de relevancia:

1. Monto de inversión.
2. Cantidad de empleos generados.
3. Que la estructura de operación de la empresa esté adecuada a la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y a la política ambiental nacional.
4. Que las empresas de servicios apliquen al concepto de producción más limpia.
5. Que el uso no desnaturalice las condiciones ambientales del área circundante, incluyendo el terreno y los cuerpos de agua.
6. En cuanto a los proyectos nuevos de urbanización, se permitirá hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) para la ocupación de lotes residenciales.
7. La no realización de actividades de carácter industrial de ningún tipo.

Para la coordinación con las autoridades competentes, en la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto, en el análisis y la formalización de los proyectos de desarrollo se aplicará el procedimiento establecido en la normativa que al respecto expida el Ministerio de Vivienda, procedimiento que será elaborado en un término de sesenta días, de acuerdo con lo establecido en la Ley.



Artículo 2. Se adiciona un parágrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, así:

Artículo 13. ...

Parágrafo. Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el periodo comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que adiciona este parágrafo.

Artículo 3. Se crea la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuerto, en lo sucesivo la Comisión, que estará adscrita a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y conformada por:

1. El Ministerio de Vivienda, quien la presidirá.
2. El Ministerio de Economía y Finanzas.
3. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, preferiblemente a través de un representante de OFICUENCA.
4. El Ministerio de Salud, preferiblemente a través de un representante del Departamento de Calidad de Agua de la Subdirección General de Salud Ambiental.
5. La Autoridad Nacional del Ambiente.
6. La Autoridad del Canal de Panamá.
7. La Secretaría de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Los miembros de la Comisión deberán ser representantes idóneos, con formación técnica y autorizados por sus organizaciones. Cada institución designará a un representante técnico principal y un suplente.

Artículo 4. Se faculta al Ministerio de Vivienda para que organice y reglamente esta comisión en un plazo no mayor de sesenta días calendario a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 5. Los objetivos de la Comisión son los siguientes:

1. Analizar y recomendar técnicamente la viabilidad de aplicación del concepto de uso sobrepuerto sobre las solicitudes de proyectos que sean presentados al Ministerio de Vivienda para su consideración y aprobación.
2. Gestionar la consecución de apoyo técnico para la revisión de los proyectos que sean considerados por la Comisión.
3. Desarrollar mecanismos que coadyuven a la elaboración de diagnósticos integrales sobre los asuntos encomendados.

Artículo 6. Para la recepción de solicitudes de declaración de área de tratamiento especial sobrepuerto se contará con un periodo máximo de veinticuatro meses, contado a partir de la promulgación de la presente Ley.

En virtud de lo anterior, todas las instituciones involucradas en la recepción y el análisis de las solicitudes que se presenten al respecto deberán brindar un trámite expedito, a fin de cumplir con los términos supraestablecidos y los objetivos de esta Ley.

Artículo 7. Con la finalidad de garantizar la participación ciudadana, se aplicará lo previsto en la Ley 6 de 2006 y la Ley 6 de 2002. Además de lo que establezcan dichas leyes, la Comisión deberá establecer los mecanismos efectivos para garantizar la participación de representantes de las comunidades interesadas o afectadas por una solicitud de declaración de área de tratamiento especial sobrepuerto en el desarrollo

del proceso de evaluación de la solicitud, y deberá garantizar a toda persona el acceso a la documentación correspondiente a dicha solicitud.

Artículo 8. La presente Ley modifica el Anexo I de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, modificada por la Ley 79 de 23 de diciembre de 2003, y adiciona un parágrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997.

Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

Como cuestión previa, es importante aclarar dos aspectos importantes: que el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de enero de 2007, que adiciona un parágrafo al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, fue objeto de control de constitucionalidad por esta Corporación de Justicia, en Pleno, declarando en **Sentencia de 3 de abril de 2008 que no era inconstitucional**, dentro de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense Galindo, Arias & López, originando así el instituto de la Cosa Juzgada Constitucional.

En el cuanto al tema de la cosa juzgada constitucional, señala el constitucionalista y profesor argentino Patricio Maraniello que:

"La cosa juzgada es el efecto procesal por excelencia de un pronunciamiento judicial, y podemos definirla como la influencia que ejerce cierta providencia sobre las posibles declaraciones posteriores de cualquier otro órgano.

A partir de una sentencia firme puede ser considerada como *res judicata* para a ser inatacable, inimpugnable, inmodificable, inmutable e imperativa, es decir, hay una imposibilidad material de abrir un nuevo proceso sobre la misma cuestión existiendo una verdadera prohibición de que en otro pleito se decida en forma contraria.

Sabemos que conviven dos valores vinculados al concepto de cosa juzgada: seguridad jurídica y justicia. Probablemente el escepticismo que surge en estos casos se fundan en la evidente ruptura del plexo axiológico y la sobrevaloración de la seguridad jurídica sobre la justicia. Ello es lo que debemos analizar." (foja 509-510)

"La cosa juzgada es el efecto impeditivo que, en un proceso, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto. Es firma una sentencia judicial cuando en derecho no cabe contra ella algún recurso impugnativo que permita modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior.

Implica inmutabilidad de la decisión, ella puede ser formal (pues los efectos pueden desvirtuarse en un proceso posterior) o material (reviste de eficacia dentro y fuera del respectivo proceso).

La cuestión no cambia cuando es declarada la inconstitucionalidad de una disposición legal; el fenómeno de la cosa juzgada constitucional produce como regla general la imposibilidad de pronunciarse sobre la materia resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o altere la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulnere el principio de igualdad." (págs.532-533 MARANIETO, Palacio; *La cosa juzgada constitucional*, artículo publicado dentro del libro de investigación: Derecho Procesal Constitucional, Director Científico: VELANDIA

CANOSA, Eduardo Andrés; Bogotá, Colombia. Mayo 2014, impresión y
encuadernación LEGIS S.A.)



Este planteamiento doctrinal, es cónsono con el contenido del artículo 206 de la Constitución Política, que en su último párrafo señala que las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo, dentro de las que se hace referencia al control constitucional son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

No obstante, es prudente mencionar que el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de enero de 2007, fue modificada por el artículo 11 de la ley 29 de 2 de junio de 2008, norma contra la cual también se presentó demanda de inconstitucionalidad por parte de la firma Arosemena, Noriega y Contreras, declarándose el instituto de la Cosa Juzgada por el Pleno de esta Corporación de Justicia, mediante Sentencia de 12 de octubre de 2010.

El segundo aspecto a aclarar es que la Ley 28 de 17 de abril de 2013, promulgada en Gaceta Oficial No.27269-A, en sus artículos 3 y 4, derogan el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de enero de 2007 y el artículo 11 de la ley 29 de 2 de junio de 2008, respectivamente, quedando así sin vigencia legal la esta norma demandada, a partir de ese momento.

De lo expuesto, queda claro que con respecto al artículo 2 de la ley 12 de 12 de enero de 2007, esta Corporación de Justicia se encuentra imposibilitada hacer un análisis y consecuente pronunciamiento, tal como fue demandada, toda vez que con la perdida de vigencia de dicha norma, al ser derogada y desaparecida del mundo jurídico se ha producido el fenómeno conocido como sustracción de materia. Pero es bueno que este Pleno destaque que esa Ley 28 del 17 de abril de 2013, que reforma la Ley 21 de 1997, que aprobó el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, se dio por iniciativa legislativa de los Diputados en ese momento del Circuito 8-7 de la Provincia de Panamá, quienes recogieron una inquietud que les hicieran llegar los residentes de las

223 /

comunidades de las áreas revertidas agrupadas en la Confederación de las Áreas Revertidas, pues sentían que se venía legislando situaciones arbitrarias e ilegales de cambios de zonificación, realizados de manera sucesiva por el Ministerio de Vivienda, lo que permitió que el Ministerio de Vivienda emitiera resoluciones unilaterales sobre un área que tiene una protección legal y Constitucional.

De allí que para este Pleno es de importancia esta Sentencia, pues se hace indispensable la conservación de los bosques y la calidad del área de la Cuenca del Canal de Panamá.

Aclarado lo anterior, transcribiremos a continuación las definiciones legales de algunos de los términos a los que haremos alusión a lo largo de la presente decisión, las cuales se encuentran incluidas en la Ley No. 21 de 1997:

"ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley, los términos que a continuación se expresan, tienen el siguiente significado:

1. **Área del canal:** Territorio que ocupaba la extinta Zona del Canal de Panamá inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá de 7 de septiembre de 1977.

4. **Cuenca hidrográfica del canal:** Área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos. [Definición idéntica a la del art. 2 de la Ley No. 19 de 1997.]

5. **El canal.** El canal de Panamá, que incluye la vía acuática propiamente dicha, así como sus fondeaderos, atracaderos y entradas; tierras y aguas marítimas, lacustres y fluviales; esclusas; represas auxiliares; diques y estructuras de control de aguas. [Definición idéntica a la del art. 2 de la Ley No. 19 de 1997.]

8. **Región Interoceánica:** Área del canal y cuenca hidrográfica del canal de Panamá.

9. **Ordenamiento territorial:** El que se refiere a los usos del suelo de la región interoceánica."

Dentro del contexto de los conceptos expuestos, corresponde a esta Superioridad hacer las siguientes consideraciones.

1. **El carácter "general" de las Leyes que desarrollan el Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, y el carácter "privativo" de la potestad reglamentaria relacionada con dichas Leyes**

224

El Título XIV (El Canal de Panamá) fue incorporado al texto constitucional mediante Acto Legislativo No. 1 de 27 de diciembre de 1993 (G.O. 22,674 de 1 de diciembre de 1994), y del mismo forman parte los artículos 323 y 319 de la Constitución, los cuales son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 323. El régimen contenido en este Título sólo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendarios." (Subraya la Corte.)

"ARTÍCULO 319. La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la Ley determinen:

5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional.

6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contralación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional." (Subraya la Corte).

De los preceptos antes citados, se desprenden los siguientes mandatos constitucionales:

1.1. Que cualquier anteproyecto de Ley tendiente a delimitar la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá sólo podrá ser propuesto al Consejo de Gabinete por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, para su posterior presentación a la Asamblea Nacional.

Fue éste el procedimiento utilizado para fijar los límites de dicha cuenca mediante Ley No. 44 de 31 de agosto de 1999 (G.O. 23,877 de 2 de septiembre de 1999), aunque la misma fuese posteriormente derogada mediante Ley No. 20 de 21 de junio de 2006 (G.O. 25,575 de 27 de junio de 2006).

Según la señora Procuradora, la norma acusada viola el numeral 5 del artículo 319 de la Constitución, que consigna el mandato *in comento*. Sin embargo, esta Superioridad no encuentra relación entre dicho mandato y la norma acusada, por cuanto no es objeto de ésta el establecimiento de los límites de la referida cuenca, sino la regulación de actividades dentro de la misma.

225/

1.2. Que cualquier anteproyecto de Ley tendiente a desarrollar el Título XIV de la Constitución sólo podrá ser presentado a la Asamblea Nacional por el Órgano Ejecutivo, y que las materias sobre las cuales versa tal anteproyecto deberán ser exclusivamente de carácter general, puesto que dicho Título únicamente puede ser desarrollado mediante Leyes marco.

Fue al amparo de dicho título que se dictaron: 1) la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, "Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá" (G.O. 23,309 de 13 de junio de 1997); y 2) la Ley No. 21 de 2 de julio de 1997, "Que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones" (G.O. 23,323 de 3 de julio de 1997).

Ambas Leyes marco son de carácter general, tal como lo manda la Constitución, y fueron aprobadas como resultado del consenso alcanzado por los distintos sectores de la sociedad panameña en los Encuentros Panamá 2000, celebrados en Coronado en 1996 (Cfr. LEIS ROMERO, Raúl. "Los Procesos de Diálogo en Panamá (1990-2004)", en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008, p. 309. Disponible por Internet: http://www.undp.org.pa/_pnuD/Documents/12-ANEXO5.pdf).

No obstante, al confrontar de oficio las normas acusadas contra el artículo 323 y el numeral 6 del artículo 316 de la Constitución, antes citados, encontramos que los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de dicha norma, no son de carácter general, puesto que reglamentan la aplicación del concepto de Área de Tratamiento Especial Sobrepuesto -introducido en la Ley No. 21 de 1997 por la Ley No. 79 de 2003-, lo cual desvirtúa la condición de Ley marco de la Ley No. 21 de 1997. Por tal motivo, el Pleno arriba a la conclusión que los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 ley 12 de 12 de enero de 2007 violan el artículo 323 y el numeral 6 del artículo 319 de la Constitución.

1.3. Que ninguna entidad, fuera de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, podrá reglamentar las Leyes a las que se refieren los dos mandatos anteriores.

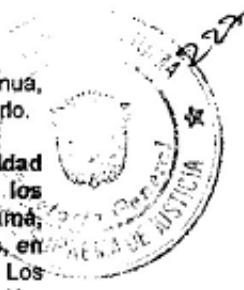
Como acabamos de señalar, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la norma acusada constituyen en realidad normas reglamentarias, lo cual representa una intromisión del Órgano Legislativo en un campo reservado por mandato constitucional a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá. Es éste un motivo adicional por el cual los mencionados artículos de la norma acusada violan el numeral 6 del artículo 319 de la Constitución.

Empero, este tribunal constitucional hace constar que nada de lo expresado hasta el momento debe ser interpretado restrictivamente, en el sentido de que el Título XIV de la Constitución, las Leyes de carácter general que lo desarrollen, y los reglamentos que emita la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá en virtud de dichas Leyes, son las únicas normas jurídicas aplicables en el Área del Canal o en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Tal interpretación sería incompatible con el propio artículo 315 de la Carta Fundamental, también perteneciente al mencionado Título, el cual somete el uso del Canal de Panamá "a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración", y con el artículo 316 de la exhorta constitucional, que obliga a la Autoridad del Canal de Panamá a ejercer su competencia "con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes". Lo contrario equivaldría a afirmar que el Área del Canal continúa siendo una entidad territorial separada del resto del país, perpetuando así la ignominia que terminó al mediodía del 31 de diciembre de 1999, gracias a la lucha de varias generaciones de panameños.

2. La competencia privativa de la Autoridad del Canal de Panamá sobre la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá

El artículo 316 de la Constitución dice así:

"ARTÍCULO 316. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales



y legales vigentes, a fin que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hidráticos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el Artículo 321." (Subraya la Corte)

Coinciden la accionante y la señora Procuradora en afirmar que la norma acusada viola el precepto constitucional antes transrito, al otorgarle a una entidad distinta a la Autoridad del Canal de Panamá la facultad de regular y aprobar actividades que inciden directamente sobre la viabilidad ambiental de los recursos hidráticos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

A este respecto, observa el Pleno que, tal como señala la accionante, el artículo 316 de la Carta Fundamental ha sido desarrollado por el artículo 6 de la Ley No. 19 de 1997, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 6. Corresponde a la Autoridad, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hidráulico de la cuenca hidrográfica del canal. Para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad coordinará, con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la cuenca.

Para coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, la Junta Directiva de la Autoridad establecerá y reglamentará una comisión interinstitucional de la cuenca hidrográfica del canal, la cual será coordinada y dirigida por la Autoridad." (Subraya la Corte).

En tal sentido, y en uso de la facultad privativa conferida por el artículo 319, numeral 6, de la Constitución, y a la cual nos referimos bajo el epígrafe anterior, la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá reglamentó el artículo 6 de la Ley No. 19 de 1997 mediante Acuerdo No. 116 de 27 de julio de

21

2006, "Por el cual se aprueba el Reglamento sobre Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá", el cual señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 2: Corresponde a la Autoridad:

1. Administrar, conservar y mantener los recursos hídricos para el funcionamiento del Canal y el abastecimiento de agua para consumo de las poblaciones aledañas, promoviendo su uso racional y sostenible.
2. Coordinar la conservación de los recursos naturales de la Cuenca con los organismos públicos y privados competentes.
3. Aprobar las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la Cuenca." (Resalta la Corte.)

"ARTÍCULO 3: El Administrador es responsable de aplicar las normas sobre el recurso hídrico y el ambiente establecidas en la ley orgánica y en este reglamento, y vigilar su cumplimiento." (Resalta la Corte.)

"ARTÍCULO 18: Corresponde al Administrador la evaluación y aprobación de las estrategias, programas, políticas y proyectos, públicos y privados que puedan afectar la Cuenca.
...* (Resalta la Corte.)

"ARTÍCULO 43. Se crea la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (en adelante La Comisión), que actuará como organismo adscrito a la Autoridad del Canal, sujeto a su coordinación y dirección.

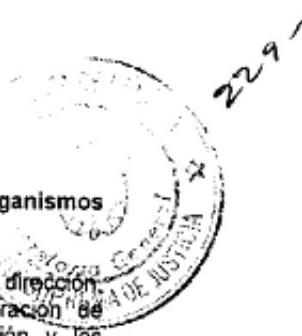
El objetivo de la Comisión es integrar esfuerzos, iniciativas y recursos para la conservación y manejo de la cuenca hidrográfica del canal y promover su desarrollo sostenible." (Resalta la Corte.)

"ARTÍCULO 44. La Comisión estará presidida por el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá o quien este designe y la integrarán además las siguientes organizaciones:

1. El Ministerio de Gobierno y Justicia
2. El Ministerio de Vivienda
3. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario
4. Autoridad Nacional del Ambiente
5. El Ministerio de Economía y Finanzas
6. Dos organizaciones no gubernamentales escogidas por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá en base a sus méritos, experiencia y ejecutorias.

Las entidades gubernamentales estarán representadas por el Ministro, Director o Administrador, o quien estos designen.

Los miembros de la Comisión, por su condición de tales, no devengarán salarios, gastos de representación ni dietas." (Resalta la Corte.)



2291

***ARTÍCULO 45. Son funciones de La Comisión:**

1. Establecer un mecanismo de coordinación entre los organismos que desarrollan actividades en la cuenca.
2. Establecer a través de la Autoridad y con su coordinación y dirección, un mecanismo o sistema de financiamiento y de administración de recursos económicos para el funcionamiento de la Comisión y los proyectos autorizados que la Comisión considere pertinentes.
3. Supervisar los programas, proyectos y políticas necesarios para el manejo adecuado de la cuenca, para asegurar que los impactos potencialmente negativos puedan ser minimizados.
4. Evaluar los programas, proyectos y políticas en fase de planificación o existentes en la cuenca, para resolver posibles incongruencias de duplicidad.
5. Establecer un centro de información ambiental de la cuenca que incluya además datos sobre los proyectos y programas que se desarrollan en la misma." (Resalta la Corte.)

"ARTÍCULO 46. Los proyectos que se implanten en la cuenca deberán ser coordinados por las autoridades competentes, quienes les darán seguimiento y periódicamente reportarán a la Comisión los avances, dándoles mayor énfasis a las medidas de mitigación identificadas en los estudios de impacto ambiental.

Cada miembro de la Comisión designará un representante para dar seguimiento a la ejecución e implantación de programas, proyectos y actividades acordados por la Comisión." (Resalta la Corte).

Del precepto constitucional *in comento* y de su desarrollo legal y reglamentario, se infieren dos consecuencias:

2. 1. Que el adverbio "privativamente", contenido en el párrafo primero del artículo 316 de la Constitución, es extensivo al ejercicio de la competencia que le otorga el párrafo segundo de dicho artículo a la Autoridad del Canal de Panamá sobre los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Tal como señaló en su momento la entonces Procuradora de la Administración, quien fuera citada por la accionante, la competencia de la Autoridad del Canal de Panamá sobre la conservación de los recursos hídricos de dicha cuenca es, sin lugar a dudas, exclusiva y excluyente, por lo que no puede ser usurpada por entidad pública alguna. Por tanto, es obligatorio contar con la aprobación de la Autoridad del Canal de Panamá para cualquier "estrategia, política, programa o proyecto, público o privado, que pueda afectar la cuenca". A contrario sensu, si alguna otra entidad del

Estado llegara a tomar decisiones que pudiesen afectar dichos recursos hidráticos sin contar con dicha aprobación, tales decisiones serían inconstitucionales o ilegales, según el caso.

Como se recordará, la definición del término "Región Interoceánica", contenida en el numeral 8 del artículo 3 de la Ley No. 21 de 1997, incluye tanto al Área del Canal como a la Cuenca Hidrográfica del Canal. Por tanto, al establecer el artículo 1 de la norma acusada que el concepto de Área de Tratamiento Especial Sobrepuerto es aplicable a proyectos de desarrollo, comercial o residencial, que se lleven a cabo en el "sector Este y Oeste de la Región Interoceánica, excluyendo el área del Canal", lo que dicha norma permite es que tales proyectos de desarrollo se lleven a cabo en la Cuenca Hidrográfica del Canal, por lo que resulta indudable entonces que los mencionados proyectos se encuentran dentro del ámbito de competencia de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual es de carácter privativo.

En tal sentido, coincidimos con la accionante y la señora Procuradora en que, al otorgar el artículo 1 de la norma acusada, a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, la facultad de aprobar las solicitudes de declaración de Áreas de Tratamiento Especial Sobrepuerto para proyectos de desarrollo, sean éstos comerciales o residenciales, en la Cuenca Hidrográfica del Canal, la referida disposición viola el artículo 316 de la Constitución.

2.2. Que la referida competencia debe ejercerse en coordinación "con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales" en dicha cuenca, y no en forma unilateral, inconsulta o descoordinada. En todo caso, esta coordinación debe darse exclusivamente a través de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Como hemos visto, el artículo 44 del Acuerdo No. 116 de 2006, aprobado por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, contempla la participación del Ministerio de Vivienda en la Comisión Interinstitucional de la

Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Por tanto, es a través de su participación en dicha Comisión Interinstitucional que el Ministerio de Vivienda puede ejercer sus competencias legales dentro de la referida cuenca.

A manera de comparación, tal como señalara la accionante, el 19 de diciembre de 2006, el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo No. 314, "Que aprueba el Reglamento del Artículo 16 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, para el funcionamiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente" (G.O. 25,700 de 18 de diciembre de 2006), que incluye la siguiente norma:

"ARTÍCULO 56: El Reglamento para el funcionamiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) aprobado en el artículo primero de este decreto, no aplica a la Autoridad del Canal de Panamá, ni a sus planes, programas, proyectos acciones, obras, reglamentos, ni procedimientos, así como tampoco a la Cuenca Hidrográfica del Canal, en la cual las estrategias, políticas y proyectos públicos o privados son coordinados en la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal (CICH) creada por Ley expresamente para ello." (Resalta la Corte).

Concluimos entonces que también los artículos 3, 4 y 5 de la norma acusada infringen el artículo 316 de la Constitución, al **crear el artículo 3 una Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuesto, presidida por el Ministerio de Vivienda; al facultar el artículo 4 a dicho Ministerio para organizar y reglamentar la referida Comisión Técnica; y más aún, al facultar el artículo 5 a dicha Comisión Técnica para realizar actividades de coordinación, por cuanto no es dicha Comisión Técnica, sino la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, el foro competente para coordinar lo concerniente a la aplicación del concepto de Áreas de Tratamiento Especial Sobrepuesto dentro de dicha cuenca**, tal como afirman la accionante y la señora Procuradora.

3. **Los propósitos de conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá**

Los artículos 119, 118 y 17 de la Constitución son del tenor siguiente:
"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 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 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que están bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona."
(Resalta la Corte).

Alega la señora Procuradora que la norma acusada infringe los preceptos constitucionales antes transcritos, al propiciar el desarrollo de actividades que riñen con la sostenibilidad ambiental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, cuya conservación es un derecho que ostentamos todos los panameños.

En concordancia con las dos primeras disposiciones constitucionales arriba citadas, la Ley No. 19 de 1997 contiene el siguiente mandato:

"ARTÍCULO 120. La reglamentación que adopte la Autoridad sobre los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del canal tendrá, entre otras, las siguientes finalidades:

1. Administrar los recursos hídricos para el funcionamiento del canal y el abastecimiento de agua para consumo de las poblaciones aledañas.
2. Salvaguardar los recursos naturales de la cuenca hidrográfica del canal y, en especial, de las áreas críticas, con el fin de evitar la disminución en el suministro de agua indispensable a que se refiere el numeral anterior."

En tal sentido, el Acuerdo No. 116 de 2006, aprobado por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, y al cual nos referimos bajo el epígrafe anterior, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 1: Este reglamento tiene por objeto desarrollar las normas generales sobre ambiente contenidas en la Ley Orgánica de la Autoridad en materia de administración, protección, uso,

conservación y mantenimiento del recurso hídrico de la Cuenca hidrográfica del Canal, coordinar la administración, conservación y uso de los recursos naturales en estas áreas, establecer las normas ambientales aplicables a las áreas patrimoniales de la Autoridad del Canal de Panamá y a las áreas bajo su administración privativa, así como los términos y condiciones ambientales exigidos por la Autoridad del Canal dentro del área de compatibilidad con la operación del Canal y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá." (Resalta la Corte).

"ARTÍCULO 17: La Autoridad administrará el recurso hídrico de la Cuenca para los siguientes objetivos:

1. Proveer suficiente agua para el consumo de las poblaciones aledañas.
2. Proveer suficiente agua para el eficiente funcionamiento del Canal y para otros usos o actividades de la Autoridad.
3. Generar energía eléctrica.
4. Proveer agua para otros usos o actividades de terceros aprobadas por la Autoridad." (Resalta la Corte).

Queda claro entonces que, es la Autoridad del Canal de Panamá la que tiene el mandato legal de "administrar los recursos hídricos" de la referida cuenca para garantizar "el funcionamiento del canal y el abastecimiento de agua para consumo de las poblaciones aledañas", además de "salvaguardar los recursos naturales de la cuenca", cuya permanencia asegura precisamente la no disminución de dichos recursos hídricos.

También hay claridad en que la conservación de la Cuenca del Canal de Panamá y de sus afluentes le ha sido encomendada a la Autoridad del Canal de Panamá, tomando en cuenta que, de la existencia de la cuenca depende que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y de forma rentable.

Pero se hace imprescindible, de igual manera, que los panameños y panameñas seamos consciente de la protección y conservación de la Cuenca del Canal de Panamá y de sus afluentes, entendiendo que de la Cuenca no sólo hacen parte los recursos hídricos, sino también su suelo, el aire, la flora, la fauna y los múltiples ecosistemas que dentro de ella coexisten, además de los elementos materiales que convergen e interactúan dependientes unos de otros para su óptimo funcionamiento, por lo que es importante que sea la Autoridad del Canal de Panamá la que tenga esa misión, y ese fue el querer del Constituyente,

pues a esa autoridad se le encomendó la conservación, modernización y mantenimiento del Canal, de allí que parte de su responsabilidad primaria es la de velar por no poner en riesgo la existencia de la Cuenca, en tal sentido, todas las actividades que dentro de ella se efectúen debe prevalecer la ~~existencia de~~ estudios y análisis serios y debidamente sustentados, puesto que, reiteramos, es parte de la responsabilidad primaria que la Autoridad del Canal tiene, en el sentido de garantizar no sólo el manejo y funcionamiento del Canal, **sino** también, lograr que ese funcionamiento se de forma segura y eficiente, pero ello no es posible si no se protege la Cuenca del Canal y la Autoridad del Canal debe orientar el crecimiento urbano fuera de dicha Cuenca Hidrográfica, es decir, en sus áreas circundantes, pues para que se preserve, el entorno urbano debe verse orientado de manera que no afecte las áreas próximas a la Cuenca Hidrográfica, para que el Canal de Panamá cumpla con su funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable.

Si la Autoridad del Canal no cumple con esa misión, el funcionamiento del Canal se podría ver truncado; por ello, la Autoridad del Canal de Panamá es el responsable de los recursos conservacionistas de la Cuenca Hidrográfica, pues son los que garantizan el funcionamiento del Canal de Panamá en condiciones óptimas; es decir de forma segura, continua, eficiente y rentable, y de ello debe ser conciente el panameño, en futuras leyes que se expiden sobre este tema en particular.

En este mismo sentido, es necesario resaltar el valor medioambiental que juega la administración y gestión de la Cuenca, con vistas en mantener la seguridad hídrica que permite el normal funcionamiento de la vía acuática, así como otros usos y servicios, como el de abastecimiento de agua a la población y generación de energía eléctrica, entre otros.

En la doctrina como en los distintos lineamientos internacionales de gestión de recursos hídricos, se insiste en la necesidad de marcos legales y políticas ambientales basados en la gestión integrada de los recursos hídricos

(GIRH). Desde la Conferencia Internacional de Agua y Medio Ambiente de Dublin (1992), la Agenda 21 y los lineamientos de la Asociación Mundial del Agua, se entiende que: "La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales".

La gestión del agua asume el recurso hídrico en su conjunto, de forma coordinada con relación al resto de recursos naturales que componen el ecosistema al que pertenece. De acuerdo con el concepto de gestión del recurso hídrico reconoce también que el área de captación o la cuenca de un río es la unidad lógica para la gestión del recurso hídrico, de ahí la necesidad de coordinación en el ámbito de las distintas actividades humanas que generan demanda de agua, determinan el uso del suelo y generan productos de desecho que contaminan el recurso.

En el caso muy particular de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, el llamado a una gestión de su recurso de forma integrada deriva del mandato constitucional previsto en el segundo párrafo del artículo 316 de la Carta Fundamental, ya citado. Es así como en nuestro país, el modelo pro excelencia de gestión de cuenca es la de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, el cual desarrolla un organismo de cuenca debidamente organizado e institucionalizado a través de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CICH); modelo incluso, que apenas ha podido introducirse, con diferencias y bajo la dirección de la Autoridad Nacional del Ambiente, en otras cuencas de importancia hidrológica en el país.

La importancia de hacer alusión a estos conceptos, es la relevancia que tiene para los fines sociales y económicos, sobre todo por su importancia ambiental, ya que como hemos señalado, bajo el paraguas de la gestión integrada de los recursos hídricos, la gestión y administración del recurso debe entenderse dentro de un mismo sistema que considera la cuenca una unidad de



gestión indivisible (y no de manera sectorial), que busca la planificación y coordinación en la ejecución de obras.

Sobre la base del principio de unidad de cuenca, la entidad gestora de la cuenca debe ejercer, entonces, un control privativo sobre las funciones relacionadas con la administración y gestión del recurso, aunque no absoluto. En este caso, la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo con el mandato constitucional y legal, mantiene control de la organización, administración, gestión de la cuenca, pero también con otras instituciones que mantengan funciones necesarias para el objetivo principal de la operación y funcionamiento de la vía; esto es, a través de la evaluación y aprobación de las estrategias, programas, políticas y proyectos, públicos y privados que puedan afectar a la Cuenca (artículo 18, Acuerdo 116 de 2006).

Para ilustrar mejor las serias implicaciones de la responsabilidad constitucional y legal de la Autoridad del Canal de Panamá, de asegurar un modelo de desarrollo sostenible y garantizar el derecho humano a un ambiente sano dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la primera versión de la Estrategia Nacional del Ambiente, adoptada como Política Nacional del Ambiente mediante Resolución de Gabinete No. 36 de 31 de mayo de 1999 (G.O. 23,811 de 4 de junio de 1999), en forma coetánea a la Ley No. 21 de 1997, advierte lo siguiente con respecto a la situación ambiental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá:

**5.4.1. Importancia y caracterización de la cuenca*

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá se localiza en la parte central del país, en las provincias de Panamá y Colón. Es la cuenca más importante del país, ya que el uso múltiple de sus aguas ha favorecido la ocurrencia de procesos de gran relevancia en el desarrollo nacional, como es el funcionamiento del Canal de Panamá, uno de los principales recursos del país e importante vía del comercio mundial.

La conservación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá es vital para la operación del Canal de Panamá. La capacidad de embalse de los lagos Gatún y Alajuela hace posible la continua y eficiente navegación interoceánica a través del istmo. Además, garantiza el abastecimiento de agua potable para las ciudades de Panamá y Colón así como la generación de energía eléctrica. También se desarrolla en el área gran cantidad de actividades productivas (industriales, agro-silvo-pastoriles y pesqueras).

Según datos de la ANAM, 43% del área total de la cuenca está destinada a parques nacionales y áreas protegidas; 35% está ocupada por explotaciones agrícolas; 12.3% está ocupada por asentamientos humanos y otros usos y 10% es agua. Sin embargo, es importante señalar que estas actividades se han dado prácticamente sin un ordenamiento que permita evaluar sus efectos finales sobre los recursos del área (MIRÓ et al., 1993).

El crecimiento económico y demográfico afecta directamente a los recursos naturales del área, creando problemas de sedimentación en los lagos y contaminación de las aguas. La urbanización que se registra en la cuenca hidrográfica del canal, como resultado de la expansión de las ciudades de Panamá y Colón, ocasiona serios problemas de contaminación. Las familias producen residuos sólidos y aguas servidas que van a dar a las quebradas y ríos que fluyen hacia los lagos. Este aumento de la población urbana y rural, con sus métodos de producción, también provoca serios problemas de deforestación que inciden directamente sobre la erosión de los suelos y la sedimentación de los lagos. A una mayor acumulación de sedimento en el fondo de los lagos Gatún y Alajuela, se disminuye la capacidad de almacenamiento de agua disponible para el funcionamiento del Canal; además, la contaminación de las aguas amenaza la salud de toda la población metropolitana.

Además, la cuenca hidrográfica del Canal no sólo es importante en términos de valor económico, sino por el hecho de que de su existencia depende la conservación de una diversidad biológica, ya que ella alberga un sinnúmero de ecosistemas tropicales que han resistido el avance de la deforestación y el impacto humano. Su presencia se debe a la convergencia de factores climáticos, geológicos y geográficos que permiten una mezcla rica y variada de hábitats.

Es importante señalar el valor de sus sitios arqueológicos (evidencias de actividad precolombina), conocidos debido a las innumerables excavaciones en el área durante la construcción del Canal. También existen sitios históricos (viejos pueblos coloniales, poblados de negros cimarrones, el Camino Real, el Camino de Cruces, las minas de Santa Rita).

La Región Interoceánica, [que] es el centro económico vital del país, actualmente general el 75% del Producto Interno Bruto Nacional. En su entorno se aglutina el 50% de la población total y poco más del 75% de la población urbana del país.

5.4.2. Impacto ambiental de la actividad humana

Las actividades humanas que se realizan en ella tienen severos efectos sobre los recursos naturales tal y como se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO 3-46. ACTIVIDADES HUMANAS EN LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL DE PANAMÁ Y SUS EFECTOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	
ACTIVIDAD	EFFECTOS NEGATIVOS
Colonización	Ruptura del equilibrio ecológico.
Tala de bosques	Erosión de los suelos, contaminación del agua, pérdida o migración de la fauna nativa, sedimentación, desbordamiento e inundaciones de ríos y quebradas.
Quemas	Erosión del suelo, pérdida de nutrientes y microorganismos del suelo, contaminación del aire. Pérdida de especies de fauna y flora.

230

Agricultura	Contaminación del suelo, agua, aire, vegetación y animales por uso de agroquímicos, erosión acelerada de los suelos causada por malas prácticas de cultivo.
Ganadería	Erosión acelerada de los suelos causada por sobrepastoreo.
Urbanismo	Contaminación del agua causado por residuos orgánicos y químicos, producción de basura y contaminación del aire por malos olores.
Industria	Contaminación del aire y agua causado por químicas y minerales, desaparición o migración de la fauna activa local, desaparición de especies vegetales, merma de la pesca.
Construcción de embalses	Sedimentación, salinización de las aguas, disminución de la pesca aguas abajo, muerte o migración de muchas especies (flora y fauna), pérdida de suelo aprovechable, aumento de nutrientes y homogenización de las especies acuática vegetales.
Minería	Contaminación del agua y suelo por el uso de sustancias químicas, erosión del suelo.
Apertura de vías de penetración	Desestabilización de taludes, erosión del suelo, deslizamientos, derrumbes, sedimentación de lechos de ríos y quebradas.

(Fuente: HECKADON, S. (ed.), 1986. *La Cuenca del Canal de Panamá*. Memorias del Taller "Estado actual de la Cuenca del Canal de Panamá", IDIAP-STR, 380 pp.)

La deforestación dentro de la cuenca ha sido controlada, estimándose que en la actualidad se afectan unas 300 hectáreas/año. La cobertura de bosques se calcula en 84,000 hectáreas de bosque primario y 35,000 hectáreas de bosque secundario maduro o poco intervenido, los cuales se ubican en las áreas protegidas (un 80%) y en las [antiguas] bases militares (20%).

La erosión potencial promedio es de aproximadamente 140 toneladas/hectárea/año, con rango oscilante de valores entre 7 a 227 toneladas/hectárea/año; la erosión real es del orden de las 21 toneladas/hectárea/año, valor considerado moderado. Se estima que, de cada 4 metros cúbicos de suelo erosionado, 1 metro cúbico se deposita en los lagos, del cual la mitad obstruye la capacidad de almacenaje del reservorio.

A la fecha el lago Gatún ha perdido por sedimentación el 8% de su capacidad útil de almacenaje y el lago Alajuela el 6%. Este proceso de acumulación de sedimentos en los lagos de la cuenca se intensificó en la segunda mitad del siglo XX a partir de la apertura de la carretera Transístmica y otras vías de acceso al interior de ella, dependiendo su control de la protección, conservación y ampliación de la cobertura boscosa, y de la transformación de los sistemas de producción prevalecientes hacia prácticas de producción sostenibles.

Atendiendo la necesidad de conservar, aprovechar y desarrollar planificadamente los recursos naturales y físicos de la Región Interoceánica, el gobierno nacional ordenó la formulación del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal. Ambos han sido aprobados como ley de la República por la Asamblea Legislativa y contienen una propuesta para el ordenamiento ambiental y el desarrollo económico de la región.

La desbordante presión que ejercen sobre los recursos naturales de la región tanto la población de bajos recursos económicos en busca de su subsistencia como los sectores más poderosos atraídos por

239

los bajos costos de inversión y la proximidad de los mercados y la Infraestructura de acceso al exterior, ha propiciado un estilo anárquico de desarrollo. Esto se ha debido principalmente a la presencia de un confuso marco legal/institucional y a la ausencia de un plan integral de gestión ambiental rigurosamente administrado.

5.4.3. Áreas críticas

Las áreas críticas son las partes altas de las subcuencas Ciri y Trinidad y las áreas circundantes al lago Gatún en Arraiján y Chorrera. En la parte media está el Corredor Transístmico Panamá-Colón, comunidades aledañas al lago Alajuela y los desarrollos urbanísticos en el alto Chagres." (AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE. Estrategia Nacional del Ambiente. Documento Principal, 2da ed., Panamá, febrero de 2002, pp. 63-65. Disponible por Internet: <http://www.anam.gob.pa/documentos/ENA.pdf>) (Resalta la Corte)

A raíz de la delicada situación ambiental que ha quedado descrita en líneas anteriores, y reconociendo que la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá prima sobre la promoción del desarrollo urbano en dicha área geográfica, la Ley No. 21 de 1997 adoptó un régimen especial de ordenamiento territorial para la Región Interoceánica, cuyos propósitos aparecen claramente consignados en el artículo 1 de dicha exhorta legal:

*ARTÍCULO 1. Los propósitos de la presente Ley son los siguientes:

1. Adoptar el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal como Instrumentos de ordenamiento territorial de la región interoceánica, para que sirvan como marco normativo a la incorporación de los bienes revertidos al desarrollo nacional, de acuerdo con la Ley 5 de 1993, modificada por la Ley 7 de 1995. Igualmente, servirán de marco normativo para las zonificaciones y usos del suelo en la región interoceánica que realicen los entes gubernamentales y los particulares.
2. Autorizar la ejecución del Plan Regional y del Plan General para que contribuyan a lograr la incorporación de las áreas y bienes revertidos al desarrollo de la sociedad y a la economía del país, de manera que los beneficios que se deriven del aprovechamiento de la región interoceánica se destinen al mejoramiento de la calidad de vida de los panameños, de acuerdo con los principios de eficiencia, equidad y justicia social.
3. Considerar a la persona humana como el centro y objetivo del desarrollo social y económico de la región interoceánica, tomando en cuenta los intereses de los habitantes de dicha región, en la adopción del Plan Regional y del Plan General.
6. Contribuir a asegurar el funcionamiento eficiente y competitivo, la protección adecuada y la ampliación oportuna del canal de Panamá.
7. Impulsar el desarrollo integral del área del canal, así como su cuenca hidrográfica, para lograr, mediante la ejecución del Plan

Regional y del Plan General, el fomento del crecimiento ordenado y coherente de sus áreas, tanto rurales como urbanas, y atender, de manera racional y armónica, los requerimientos de la expansión urbana de las áreas metropolitanas de las ciudades de Panamá y Colón.

8. Propiciar la protección de la cuenca hidrográfica del canal dentro de una política de desarrollo sostenible, para la conservación y el adecuado aprovechamiento de los recursos hídricos de dicha cuenca y la biodiversidad del área." (Resalta la Corte)

240

Los anteriores propósitos deben ser leídos en concordancia con lo dispuesto por la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, "General de Ambiente de la República de Panamá" (G.O. 23,578 de 1 de julio de 1998), que contiene la siguiente definición:

"ARTÍCULO 2. La presente Ley y su reglamentación, para todos los efectos legales, regirán con los siguientes términos y significados:

Ordenamiento ambiental del territorio nacional. Proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población." (Resalta la Corte)

En tal sentido, encontramos que el Capítulo I (Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional) del Título IV (De los Instrumentos para la Gestión Ambiental) de la Ley General de Ambiente contiene la siguiente norma:

"ARTÍCULO 22. La Autoridad Nacional del Ambiente promoverá el establecimiento del ordenamiento ambiental del territorio nacional y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo, en coordinación con las autoridades competentes. El ordenamiento ambiental del territorio nacional se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida. Las actividades que se autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva, identificada en el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional." (Subraya la Corte)

Así pues, la Ley No. 21 de 1997 se inserta dentro del Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional, cuya necesidad ha sido diagnosticada por la entidad rectora de dicho instrumento de gestión ambiental, como sigue:

"¿Por qué se requiere la ordenación del territorio en Panamá?

Las principales razones que motivan la adopción de una política de ordenación del territorio en Panamá se encuentran igualmente en la existencia de grandes desequilibrios socioterritoriales y severos deterioros ambientales.

1. Grandes Desequilibrios Socioterritoriales

La tendencia histórica observada en los últimos censos es la de una mayor concentración de población en las provincias de Panamá y Colón, donde se ubican las principales ciudades del país en el marco de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico. En el año 2000, en estas provincias se concentraba el 56.0% de la población nacional, cifra que indica que la tendencia se fortalece cada año, mientras que el resto de las provincias son principalmente rurales con muy baja densidad demográfica.

Esta situación, que es resultado de la migración de la población del campo hacia la ciudad de Panamá, principalmente en búsqueda de mejores oportunidades socioeconómicas, ha generado procesos de urbanización tanto formal como informal mediante el establecimiento de nuevas localidades urbanas en las provincias de Panamá y Colón. Muchas de estas localidades, sin embargo, son asentamientos que se han constituido como producto de la informalidad a raíz de invasiones de tierras privadas y estatales por grupos humanos de muy bajos ingresos que no pueden acceder al mercado formal de vivienda.

En la actualidad existe la voluntad de cambiar la tendencia de crecimiento y desarrollo de las principales ciudades del país, principalmente las que se ubican en la Región Interoceánica, a través de la definición de políticas y planes estratégicos de desarrollo urbano-regional. Sin embargo, tales políticas resultan insuficientes por cuanto el problema territorial trasciende los aspectos meramente urbanísticos, para situarse en una escala de integración que vincula todos los diferentes espacios nacionales.

Adicionalmente, los grandes desequilibrios territoriales indicados poseen también una expresión equivalente en el espacio social de la nación, tal como lo expresan los indicadores relativos al Índice de Desarrollo Humano de Panamá del año 2002, en donde se muestran los distintos y notorios "rostros" de la pobreza en el país. La pobreza afecta a más de un tercio de la población panameña, ataca con especial saña a la población indígena, a la cual le sigue un poco más de dos tercios de la población que habita en áreas rurales y el 15% de la población que reside en el medio urbano.

2. Severos Deterioros Ambientales

En Panamá el proceso de manejo y conservación del ambiente ha mejorado en los últimos años. Particularmente, es importante indicar los avances logrados en materia de conservación de ecosistemas, hábitats y especies mediante la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Gracias a este sistema, en cuanto al número y extensión de Áreas Protegidas (AP) Panamá ocupa el tercer lugar en comparación con los demás países centroamericanos. Estas áreas representan aproximadamente el 25% del territorio nacional.

No obstante, pese a los esfuerzos panameños de protección de especies y ecosistemas mediante el SINAP y sus proyectos complementarios, se han identificado una serie de causales de la disminución de la biodiversidad, así como de amenazas a los principales hábitats, eco-regiones y especies de flora y fauna silvestre, que incluyen: pérdida de biodiversidad, contaminación de los ecosistemas, mal uso de los suelos,

escaso conocimiento y valoración de la riqueza biológica, uso no sostenible de los recursos naturales, tráfico de especies en peligro de extinción, erosión genética, sobreexplotación de algunas especies que son importantes rubros comerciales y contaminación ambiental.

Es necesario destacar que en la pérdida de biodiversidad han jugado un papel destacado el aumento desordenado de la población rural y el incremento anárquico de las zonas urbanas. Se cita como ejemplo el acelerado proceso de urbanización en la Cuenca del Canal de Panamá durante los años 80 al 90, que fue de 38%, motivando que en la subcuenca inferior del Lago Gatún y sus tributarios aproximadamente el 70% de la superficie haya sido deforestada.

La pérdida de ecosistemas boscosos por causa de la expansión de la frontera agrícola bajo sistemas migratorios o itinerantes constituye otro de los problemas ambientales más agudos de Panamá. La deforestación de bosques ha alcanzado una tasa promedio de 50,000 hectáreas anuales, debido principalmente a la demanda de tierras para la agricultura y ganadería extensiva, la extracción de leña, la expansión urbana e industrial, el desarrollo de obras de infraestructura y la sobreexplotación de la riqueza forestal. La deforestación ha afectado principalmente a los bosques tropicales secos y a los bosques tropicales húmedos, localizados en tierras bajas." (AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE. La Ordenación del Territorio: Una Respuesta para el Desarrollo Sostenible de Panamá, Panamá, 2003, pp. 2-4. Disponible por Internet: <http://www.anam.gob.pa/ordenamiento/imagenes/LA%20ORDENACION%20DEL%20TERRITORIO%20EN%20PANAMA.pdf>) (Resalta la Corte)

Habida cuenta de lo anterior, resulta evidente que la realización de proyectos de desarrollo, de naturaleza comercial o residencial, dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, sin la autorización de la Autoridad del Canal de Panamá y sin pasar por la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, como pretende facilitar la norma acusada, no se ajusta a los propósitos de la conservación de los recursos hidráticos de dicha cuenca, ni mucho menos atiende a la promoción de un modelo de desarrollo sostenible o a la protección del derecho humano que tienen todos los habitantes del país a gozar de un ambiente sano y libre de contaminación. Llevada a la práctica, esta intención de la norma acusada perpetuaría el "confuso marco legal/institucional" caracterizado por la falta de aplicación de un adecuado ordenamiento territorial en dicha cuenca, así como la falta de planificación que ha condicionado el "estilo anárquico de desarrollo" imperante en la misma, tal como indica la Estrategia Nacional de Ambiente en su diagnóstico.

Como hemos dicho, la única forma técnica y jurídicamente viable de garantizar que el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, previsto por la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006 (G.O. 25,478 de 3 de febrero de 2006), sea cónsono con el Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, es mediante la correcta aplicación del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y del Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, adoptados mediante Ley No. 21 de 1997, en el seno de la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, y bajo la competencia privativa de la Autoridad del Canal de Panamá, conforme ha quedado consignado bajo los epígrafes anteriores.

Por lo anteriormente expuesto, tal como alega la señora Procuradora, la norma acusada es violatoria de los artículos 119, 118 y 117 de la Constitución.

4. Los compromisos internacionales del Estado panameño y la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá

Los artículos 4 y 120 de la Constitución señalan lo siguiente:

"ARTÍCULO 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional."

"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 racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia."

Alega la señora Procuradora que la norma acusada infringe el primero de estos dos preceptos constitucionales, debido a que impide el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por la República de Panamá en materia de protección de la biodiversidad. Para examinar este cargo, el Pleno procederá de oficio a confrontar la norma acusada contra el segundo de tales preceptos.

Observa el Pleno que el artículo 4 de la Carta Fundamental conlleva el reconocimiento del Estado panameño de dos obligaciones generales

reconocidas originalmente por la costumbre internacional y recogidas luego por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Panamá mediante Ley No. 17 de 31 de octubre de 1979 (G.O. 19,106 de 7 de julio de 1980).

La primera de dichas obligaciones generales es la regla *pacta sunt servanda*, que fundamenta el carácter vinculante de los tratados internacionales:

"ARTÍCULO 26. *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

De conformidad con dicha regla, el Estado panameño está obligado a abstenerse de realizar actos contrarios a un tratado internacional desde el momento de la firma del mismo, y a tomar todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento a partir de su entrada en vigor.

La segunda de dichas obligaciones generales es la de adecuar la normativa interna a los compromisos adquiridos en virtud de dichos tratados:

"ARTÍCULO 27. *El Derecho Interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho Interno como justificación del incumplimiento de un tratado.* Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46." (Subraya la Corte.)

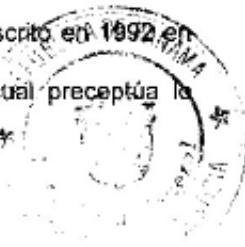
"ARTÍCULO 46. *Disposiciones de Derecho Interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.*

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su Derecho Interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su Derecho Interno.
2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe." (Subraya la Corte)

En ese sentido, tal como advirtió la señora Procuradora, no podemos soslayar los compromisos internacionales asumidos por la República de Panamá,

9/15
2

al ratificar mediante Ley No. 2 de 12 de enero de 1995 (G.O. 22,704 de 22 de enero de 1995) el Convenio sobre la Diversidad Biológica -suscripto en 1992 en Rio de Janeiro al término de la Cumbre de la Tierra-, la cual preceptúa lo siguiente:



"ARTÍCULO 8. Conservación *in situ*

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;
- ...
k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;..." (Subraya la Corte)

Vale la pena mencionar que, mediante Decreto Ejecutivo No. 122 de 23 de diciembre de 2008 (G.O. 26,210 de 26 de enero de 2009), se aprobó "la Política Nacional de Biodiversidad, sus objetivos y líneas de acción", con el fin de viabilizar que la acción del Estado panameño sea consistente con los anteriores compromisos, garantizando a su vez que la utilización y el aprovechamiento de

los recursos hídricos y de los ecosistemas que de ellos dependen sea sostenible, conforme lo manda el artículo 120 de la Carta Fundamental.

En la parte motiva del Decreto Ejecutivo No. 122 de 2008, encontramos las siguientes consideraciones:

"Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificado mediante la Ley 2 de 12 de enero de 1995, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; reconoce que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo y que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica;

Que la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA) aprobada por Resolución de Gabinete 36 de 31 de mayo de 1999, advertía con preocupación "la inquietud de amplios sectores por la alarmante tasa de deforestación anual que está destruyendo la riqueza biológica de Panamá, exponiendo los suelos a graves procesos de deterioro y reduciendo la capacidad de retención y almacenamiento de agua";

... Que el derecho y la obligación que tiene el Estado de velar por una explotación racional y sostenible de los recursos naturales se logran a través de políticas ambientales consensuadas con todos los sectores de la sociedad panameña;

Que para reconciliar un desarrollo sostenible, se requiere tomar en cuenta un ordenado aprovechamiento de los recursos naturales; vistas las grandes inequidades que existen dentro de la sociedad panameña;

... Que la Política Nacional de Biodiversidad articula y complementa los esfuerzos que llevan a cabo otras instituciones del gobierno, orientados al mejoramiento de la competitividad del país; a la erradicación de la pobreza; a la subsistencia e integridad de los pueblos; al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible, tal como está contenido en los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica;..." (Subraya la Corte.)

Con base en lo anterior, el referido Decreto Ejecutivo resuelve:

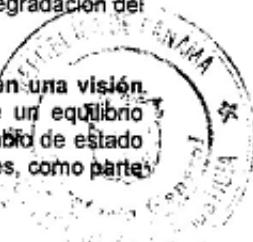
"ARTÍCULO 2. Adoptar como principios esenciales en armonía con las otras políticas ambientales sectoriales relacionadas y con los principios y lineamientos previstos en la Ley 41 de 1998, "General de Ambiente", en su aplicación específica de esta Política, los siguientes principios rectores:

2. Principio Precautorio: Contempla la responsabilidad del Estado para preservar y conservar la biodiversidad, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, y no exista certeza científica absoluta. Es decir, no deberá utilizarse dicha causal como razón para postergar la adopción de

242

medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

7. Principio de Evaluación Integral Ambiental: Se ampara en una visión integrada de atención al medio ambiente que propicie un equilibrio entre el desarrollo del campo y la ciudad. El constante cambio de estado requiere la participación de los gobiernos nacionales y locales, como parte integral en la toma de decisiones." (Resalta la Corte)



Como vemos, debido a que no responde a ninguno de los dos principios rectores descritos en líneas anteriores, el principio precautorio y el principio de evaluación Integral Ambiental, conforme a lo explicado bajo los tres epígrafes precedentes, la norma acusada no responde a los propósitos de conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, ni de los ecosistemas que se encuentran estrechamente ligados a tales recursos hídricos, impidiendo así el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en materia de conservación de la biodiversidad, infringiéndose de este modo los artículos 4, 120 y 319 de la Constitución Política.

Por tanto, ante las explicaciones expuestas, la Ley 12 de 2007, acusada, es violatoria de los artículos 4, 117, 118, 119, 120, 316, 319 y 323 de la Constitución Política, incluyendo sus artículos 7 y 8, que hacen referencia a las normas que dicha ley modifica y adiciona, así como al momento de su entrada en vigencia, respectivamente.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONALES los artículos 1, 3, 4, 5, 6 , 7, 8 y 9 de la Ley No. 12 de 12 de febrero de 2007, y DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA con relación al artículo 2 de la misma Ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO



OYDEN ORTEGA DURAN
MAGISTRADO

Victor L. Benavides P.
VICTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

HARRY A. Diaz
HARRY A. DIAZ
MAGISTRADO

Jeronimo Mejia E.
JERONIMO MEJIA E.
MAGISTRADO

Eduardo Ayú Prado Canals
JOSE E. AYU PRADO CANALS
MAGISTRADO

Heran A. De Leon B.
HERNAN A. DE LEON B.
MAGISTRADO

Luis Ramon Fabrega S.
LUIS RAMON FABREGA S.
MAGISTRADO

Harley J. Mitchell B.
HARLEY J. MITCHELL B.
MAGISTRADO

In Y. Yuen
LIC. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

COPIA ANTERIOR AL DE LA CÓPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 10 de *julio* de 2015

M
Secretaria General de la
Corte Suprema de Justicia
Lidia Yanixa Y. Yuen
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia