

Entrada No.209-09 Magistrado Ponente: Víctor L. Benavides P.
Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Lcdo. Vicente Archibold Blake, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM del 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, treinta (30) de junio de dos mil nueve (2009).

Vistos:

El licenciado Vicente Archibold Blake, actuando en su propio nombre y representación ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM de 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud.

Por medio del acto administrativo impugnado el Ministerio de Salud, Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: OTORGAR Permiso de Construcción para la ubicación de la Torre PA-1023, por parte de la Compañía DESARROLLOS INMOBILIARIOS INTERNACIONALES S.A., filial de DIGICEL PANAMÁ, S.A., la cual será ubicada en Villa Zaíta, La Rotonda, Corregimiento de Las Cumbres, Provincia de Panamá.”

De igual modo, esta Sala advierte que la parte actora incluye, en la parte final de la demanda, visible a foja 103 del presente expediente, una petición para que se ordene la suspensión provisional de los efectos de la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM de 12 de agosto de 2008.

I. Fundamento de la Solicitud de Suspensión:

La solicitud de suspensión provisional ha sido fundamentada en los siguientes términos:

“Solicitamos al honorable Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la facultad que le otorga el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, se sirva suspender los efectos de la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM de 12 de agosto de 2008, proferida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud de la República de Panamá, que otorga Permiso de Construcción para la ubicación de la Torre PA-1023, por parte de la Compañía Desarrollos Inmobiliarios Internacionales S.A., filial de DIGICEL PANAMÁ, S.A., ubicada en Villa Zaíta, La Rotonda, Corregimiento de Las Cumbres, Provincia de Panamá; así como del Acto Confirmatorio Resolución No. 796 de 25 de septiembre de 2008 proferida por la Dirección General de Salud Pública del mismo Ministerio, la cual resuelve confirmar en todas sus partes la Resolución anterior y, en consecuencia, ordene al Director General de Salud, del Ministerio de Salud y al Director Médico de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud de la República de Panamá, que suspenda todas las acciones, tales como la instalación de la Torre y Antena PA-1023 y su funcionamiento, en Villa Zaíta, La Rotonda, Corregimiento de Las Cumbres, Provincia de Panamá, hasta tanto se resuelva en el fondo el presente recurso, con la finalidad de evitar un perjuicio notoriamente grave hacia la comunidad, y en virtud de lo dispuesto por la Ley 6 de 2002 y la Ley 6 de 2006, que protege el derecho a la Consulta Ciudadana, de los actos que puedan afectar, los intereses de grupos de ciudadanos.”

II. Criterio de la Sala:

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la Sala Tercera está facultada para suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, cuando a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.

La jurisprudencia de esta Sala ha manifestado que en la demanda de nulidad procede la suspensión si el acto acusado infringe manifiestamente el principio de separación de poderes; o si puede entrañar un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico por violar, en forma visible, normas de superior jerarquía. De lo anterior podemos concluir que la facultad de suspender los efectos de un acto administrativo es potestad discrecional de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corporación advierte que los argumentos presentados en el libelo de la demanda se encuentran dirigidos contra la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM de 12 de agosto de 2008, que resolvió otorgar un permiso de construcción para la ubicación de la Torre PA-1023, en Villa Zaíta, La Rotonda, Corregimiento de Las Cumbres, Provincia de Panamá, concedido a la Compañía Desarrollos Inmobiliarios Internacionales, S.A.

La exposición de los razonamientos alegados por la parte demandante dan cuenta, sin entrar a conocer el fondo de la pretensión, que en apariencia, no se ha cumplido determinados requisitos contraviniendo la Resolución No. 1056 de 29 de noviembre de 2007, "Que reglamenta la ubicación, instalación y operación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares, así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas".

Esta Sala advierte que en su solicitud el actor menciona el derecho a la consulta ciudadana, y su solicitud refiere el perjuicio notoriamente grave que pudiera afectar a los ciudadanos, en virtud de la construcción de la Torre PA-1023, por parte de la Compañía Desarrollos Inmobiliarios Internacionales S.A., filial de Digicel Panamá, S.A. La Resolución No. 1056 establece en su artículo décimo segundo el procedimiento que debe realizarse en atención a la materia de participación ciudadana respecto de la instalación de torres para antenas de telefonía móvil.

Una vez analizadas las constancias procesales, a juicio de la Sala, es viable acceder a la solicitud que nos ocupa, ya que superficialmente se observa, que el acto administrativo impugnado pudiera estar vulnerando la Resolución No. 1056 de 20 de noviembre de 2007, "Que reglamenta la ubicación, instalación y operación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares, así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas"; además de aquella relativa al desarrollo urbano, Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, "Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones", así como la norma sobre transparencia en la gestión pública, Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", invocadas por el accionante en su escrito.

La "Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo", de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en concordancia con las normas señaladas por el actor como vulneradas, establece la necesidad imperante de la participación ciudadana, en cuanto a los temas ambientales, al señalar en el Principio 10, lo siguiente:

"Principio 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y

fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

La Sala en pronunciamientos previos que guardan relación con situaciones similares ha externado el siguiente criterio:

Resolución de 24 de noviembre de 2008:

“Este Tribunal Colegiado advierte que el razonamiento presentado en el libelo de demanda se encuentra dirigido contra la Resolución N° 007-08 de 21 de julio de 2008, que resolvió otorgar un permiso de construcción a la Empresa Desarrollo Inmobiliario Internacional, S.A. para la ubicación de la torre para antenas de telefonía móvil en comunidades de los distritos de San Carlos, Chame, Capira y La Chorrera.

De la lectura del expediente judicial y la documentación aportada por la parte actora (expediente administrativo), este Tribunal Colegiado discurre que, en apariencia, hace falta el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos dentro del reglamento para la ubicación, instalación y operación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares. Reparamos que en la documentación presentada solamente se observa que la Autoridad de Aeronáutica Civil, en respuesta a una solicitud de evaluación preliminar señala reiteradamente que "no se debe considerar lo expresado en esta nota como una autorización para iniciar la obra." Es más, agrega que "para obtener la aprobación oficial previa construcción, se deberá presentar todos los documentos exigidos por la institución, los cuales son necesarios para la evaluación formal del proyecto." Asimismo, no se observa el cumplimiento del requisito correspondiente a la certificación por parte de la oficina de seguridad del Cuerpo de Bomberos.

De igual manera, prima facie, se observa que la participación ciudadana no se dio de la manera establecida por el legislador, y además se aprecia en la documentación aportada, una certificación por parte del Supervisor Regional de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud, Región de Salud Panamá Oeste, en donde el funcionario de salud corrobora que la empresa interesada realizó las actividades informativas en las comunidades involucradas; sin embargo, no se evidencia un acta notarial en donde se de fe de la realización de las actividades.

Una vez analizadas las constancias procesales, a juicio de la Sala, es dable acceder a la solicitud que nos ocupa, ya que se observa prima facie, que el acto administrativo impugnado está vulnerando normas de superior jerarquía, como es el Reglamento comprendido en la Resolución N° 1056 de 29 de noviembre de 2007, emitida por el Director General de Salud Pública, por el cual se sistematiza la ubicación, instalación y operación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares, así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas; y la Ley 6 de 2002 sobre transparencia en la gestión pública.

Es necesario recordar, que la decisión de este Tribunal Colegiado en torno a la petición de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, resolución o disposición, no es definitiva hasta tanto no se pronuncie sentencia de fondo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos de la Resolución N° 007-08 de 21 de julio de 2008, emitida por el Ministerio de Salud, Región de Salud de Panamá Oeste.”
(Luis Roach Rivas actuando en nombre y representación de Roberto Carlos Navarro Mojica, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 007-08 de 21 de julio de 2008, emitida por el Ministerio De Salud, Región De Salud De Panamá Oeste. Ponente. Victor L. Benavides. Resolución de 24 de noviembre de 2008.)

Por otro lado, aunado a lo anterior, a juicio de la Sala no acceder a la medida supone la posible afectación al medio ambiente por lo que se debe tomar en cuenta los postulados del derecho ambiental, en cuanto a la situación específica que nos ocupa; los que, en correlación con las consideraciones que preceden fundamentan la intervención en virtud de la protección del ecosistema, consideraciones que hacen viable acceder a la medida cautelar solicitada.

Y es que los daños producidos por actividades ambientalmente riesgosas son, en muchos casos, irreversibles. Al respecto la "Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo", cuyo objetivo es alcanzar el desarrollo sostenible, reconociendo el derecho de los humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y estableciendo la responsabilidad del Estado de velar por la conservación del medio ambiente señaló entre las acciones para el logro de sus objetivos los siguientes principios en materia ambiental:

“Principio 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

En relación con los señalamientos expuestos relativos al medio ambiente, se hace pertinente transcribir parcialmente la Resolución de 21 de abril de 2009, que señala lo siguiente:

“En cuanto a los perjuicios notoriamente graves e irreparables que pueden ocasionarse a la comunidad con la ausencia de tales requisitos, que permitan las defensas de sus intereses, tanto patrimoniales como de salud ambiental, en aplicación

del principio de precaución, encontramos presentes los elementos previamente identificados en la decisión fechada 24 de noviembre de 2008, para verificar si es posible el ejercicio de la potestad cautelar del medio ambiente y la salud pública:

1.El conocimiento científico disponible nos lleva a determinar que la instalación de las antenas de telefonía móvil en zonas residenciales incrementará necesariamente la exposición del público a los campos electromagnéticos producidos por las mismas, por lo que es razonable suponer que estas antenas así instaladas podrían representar un riesgo de salud para la población que debe ser precavido.

2.El daño que podría producirse con la instalación de estas antenas en zonas residenciales es de suma gravedad, puesto que los potenciales efectos de la exposición cercana y prolongada a los referidos campos electromagnéticos, afectan la salud de los moradores del área que solicitan la medida precautoria.

3.Si bien la información científica disponible sobre la relación causal entre la exposición cercana y prolongada a los mencionados campos electromagnéticos, y las referidas afectaciones graves a la salud humana, no es concluyente, ello se debe únicamente al bajo número de estudios científicos con resultados publicados. Por tanto, en estos momentos es imposible descartar con absoluta certeza que exista dicha afectación. Han sido muchos los casos en los que sustancias, procedimientos o tecnologías que antes se consideraban seguras ahora no lo son, precisamente porque, con el tiempo, la ciencia se encargó de demostrarlo. La aplicación del principio de precaución nos permitirá darle a la ciencia el tiempo que necesita.

...A continuación transcribimos un extracto de estudios científicos que se han dado sobre el tema en comento:

“Normas y directrices para la restricción de la exposición de acuerdo con el sistema centrado en la salud.

En las guías internacionales, los límites para las restricciones de exposición a los campos están varios órdenes de magnitud por encima de los valores que puede medirse en las líneas eléctricas del tendido aéreo y los que se dan en las profesiones eléctricas. En 1990, la Asociación Internacional de Protección contra la Radiación (International Radiation Protection Association, IRPA) emitió unas Guías sobre Límites de Exposición a Campos Eléctricos y Magnéticos de 50/60 Hz, que han sido adoptadas como base de muchas normas nacionales. Dado que desde entonces se han publicado nuevos e importantes estudios, y en 1993 la Comisión Internacional de Protección contra la Radiación no Ionizante (International Comisión on Non-Ionizing Radiation Protection, ICNIRP), emitió un anexo. En 1993 se realizaron también en el Reino Unido valoraciones de riesgos en concordancia con las de la IRPA:

Estos documentos ponen de relieve que el estado actual de los conocimientos científicos no garantiza la limitación de los niveles de exposición para el público y la población laboral al nivel μT , y que se necesitan más datos para confirmar si existen o no riesgos para la salud. Las directrices de IRPA y la ICNIRP se basan en los efectos de las corrientes inducidas por campos en el cuerpo, y que corresponden a las que normalmente se miden en éste (hasta 10 mA/m² aproximadamente). Se recomienda limitar la exposición de origen profesional a los campos magnéticos de 50/60 Hz a 0,5 mT en el caso de exposición durante toda la jornada y a 5 mT en el caso de exposiciones cortas de hasta dos horas. Asimismo, se recomienda limitar la exposición a los campos eléctricos a 10 y 30 kV/m. El límite de 24 horas para el público se fija en

*5 kV/m y 0,1 mT. Estas consideraciones sobre la reglamentación de la exposición se basan exclusivamente en informes sobre el cáncer. En los estudios de otros posibles efectos relacionados con los campos eléctricos y magnéticos (por ejemplo, trastornos de la reproducción y trastornos neurológicos y del comportamiento), los resultados no se consideran en general lo bastante claros y consistentes como para servir de base científica a la restricción de la exposición.” (KNAVE, Bengt. “Campos Eléctricos y Magnéticos y Consecuencias para la Salud”, en ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Op.cit.*, pp. 49.3-49.4 Subraya la Corte)” (Consejo Municipal de Panamá, para que se declare nula, por ilegal la Resolución AN No. 2161-Telco del 28 de octubre de 2008, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. Ponente: Adán Arnulfo Arjona. Resolución de 21 de abril de 2009).*

En concordancia con los razonamientos expuestos, la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998 “Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente”, señala al respecto de la responsabilidad en materia ambiental lo siguiente:

“Artículo 108. El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

Artículo 109. Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente.”

De lo anterior esta Corporación de Justicia concluye que las argumentaciones emitidas por el demandante tienen fundamento para solicitar la medida cautelar, en virtud de una posible lesión al ordenamiento jurídico regente y en virtud de la percepción de existir un perjuicio grave que pudiera sobrevenir en detrimento del interés de los ciudadanos.

Ante este panorama resulta procedente suspender provisionalmente los efectos de la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM de 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud, lo cual no puede considerarse como un pronunciamiento de mérito sobre el fondo del presente negocio, que será realizado en la etapa correspondiente.

III. Decisión de la Sala:

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Suspende Provisionalmente los efectos de la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM de 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.

JACINTO CÁRDENAS M.

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

SECRETARIA