



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DE VERAGUAS
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO CON ESPECIALIZACIÓN
EN DERECHO PROCESAL**

**TEMA
“DE LOS DIVERSOS PROCESOS PARA TUTELAR LOS DERECHOS DE LAS
PERSONAS, POR LAS RADIACIONES NO IONIZANTES DE LAS ANTENAS DE
TELEFONÍA CELULAR EN PANAMÁ”**

**POR
JULIO CÉSAR GONZÁLEZ PEREIRA
CÉDULA: 9-715-760**

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADUACIÓN
MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO PARA
OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO CON ESPECIALIZACIÓN EN
DERECHO PROCESAL**

VERAGUAS, 2012

18114

0358940

15 FEB 2013

57

DEDICATORIA

A mis hijos: Julio Andree y Juan Marco; en especial a mi esposa, Ivette, por corresponderme en todo momento con la realización de este peldaño en mi desempeño académico y profesional; así como a mis padres y demás familiares, por sus buenos deseos.

AGRADECIMIENTO

A Dios dador de vida y amor, por proveer su misericordia, tolerancia y sabiduría en la ejecución del presente trabajo.

A mi amigo y compadre Luis González, escudero de una importante batalla contra la omisión de criterios precisos sobre la contaminación producida por las radiaciones no ionizantes en Panamá.

A la profesora María Cristina Chen y al Capítulo de Veraguas del Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, por mantener viva y beligerante la academia en nuestra provincia.

Finalmente a mi maestro, Carlos G. Quirós A., que siempre estuvo presto a orientarme para así culminar el presente trabajo.

A todos ellos, mi fraterno respeto y gratitud.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
RESUMEN	11
SUMARY	12
CAPÍTULO I	13
ASPECTOS HISTÓRICOS Y DOCTRINALES DE LOS INTERESES DIFUSOS ..	13
I. Antecedentes de los Intereses Difusos	14
1.1. En el Derecho Panameño	15
1.2. En el Derecho Comparado	16
1.3. Doctrina	22
2. La Legitimidad	25
CAPÍTULO II	29
ELEMENTOS TÉCNICOS SOBRE LAS RADIACIONES	
ELECTROMAGNÉTICAS	29
1. Radiaciones Electromagnéticas	30
1.1. Radiaciones Electromagnéticas Ionizantes y No Ionizantes	30
1.2. Niveles de Radiación Permitidos según, La Legislación Panameña	34
1.3. Frecuencias permitidas y disponibles para la telefonía celular en Panamá ..	35
2. La Prueba en Materia de Radiaciones Electromagnéticas	38
2.1. El instrumento idóneo para la medición de la radiación	41
2.1.1. Componentes del SRM-3000	42
2.1.2. Antena de Tres Ejes	44
3. Los Tipos de Torres y/o Estructuras de Telecomunicaciones para el Soporte	
de Antenas	44
3.1. Arriestrada	44
3.2. Autosoportada	44
3.3. Monopolo	44
3.4. Mástil	45
3.5. Herraje	45

3.6. Transportable.....	45
3.7. Multiuso	45
CAPÍTULO III.....	46
LA LEGISLACIÓN APLICABLE.....	46
1. Normas Existentes en Materia de Radiación No Ionizante Producto de Antenas de Telefonía Celular en Panamá.....	47
1.1. Constitución Política de La República de Panamá	48
1.2. Ley 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”	49
1.3. Resolución N° 1056 de 29 de noviembre de 2007.....	51
1.4. Decreto Ejecutivo N° 562 de 21 de octubre de 2008.....	67
1.5. Resolución AN-N° 2161–Telco- Panamá de 28 de octubre de 2008	68
1.6. Resolución AN-N° 2848-TELCO, Panamá, 5 de agosto de 2009.....	70
1.7. Anexo A. Resolución N° 2848 de 5 de agosto de 2009.....	71
1.7.1. De las emisiones electromagnéticas.....	75
2. El Principio Precautorio	77
2.1. Criterio de la Unión Europea.....	80
CAPÍTULO IV.....	83
DE LOS DIFERENTES PROCESOS	83
1. El Proceso Administrativo.....	84
1.1. El Recurso de Reconsideración y Apelación	86
2. El Proceso Contencioso Administrativo.....	89
2.1. Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad	90
3. La Acción de Amparo de Garantías Constitucionales	94
3.1. Concepto	95
3.2. En el Derecho Comparado	99
3.2.1. Chile	100
3.2.2. España	100
3.2.3. México.....	102
3.2.4. Argentina.....	103

3.3. Amparo de Garantías y Derecho a un Medio Ambiente Sano	106
CONCLUSIONES	110
RECOMENDACIONES	113
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	114
Libros	114
Leyes, Decretos y Resoluciones	114

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo denominado “De los diversos procesos para tutelar los *derechos de las personas, por las radiaciones no ionizantes de las antenas de telefonía celular en Panamá*”, ha sido elaborado en función de nuestra legítima preocupación por encontrar en nuestro ordenamiento jurídico, un proceso idóneo, eficaz y celérico que les permita a los ciudadanos salvaguardar su derecho a la salud y a vivir en un medio ambiente sano.

El avance de la tecnología de la comunicación ha propiciado que un sinnúmero de compañías telefónicas amplíen sus marcos geográficos de operación, en un primer plano regional dentro de un país y posteriormente a nivel internacional.

Panamá no escapa de ello y hoy día existen cuatro compañías que ofrecen *servicios de telefonía móvil*; cuestión que ha traído como consecuencia la proliferación de antenas de celulares, por la gran demanda de usuarios que actualmente poseen.

Diversos ciudadanos, unos organizados y otros de manera individual, han intentado salvaguardar sus derechos a la salud y a la convivencia en un medio ambiente sano; empleando algunas acciones legales tanto en la vía administrativa como en la judicial.

En consecuencia, el problema a estudiar nos llevara a establecer con la *mayor claridad posible, los antecedentes a este tipo de estudios, entendiéndose como tales: a los Intereses Difusos; los diferentes tipos de radiaciones electromagnéticas que existen; las frecuencias disponibles en nuestro país; su legislación aplicable y por supuesto los procesos existentes, para tutelar los derechos de la ciudadanía ante las emisiones de radiaciones no ionizantes de la telefonía celular.*

Se deja constancia de las serias limitaciones que se presentaron en cuanto a la obtención de la información básica, para desarrollar el marco teórico de la investigación.

Se considera beneficioso continuar realizando investigaciones con respecto a la problemática objeto del presente estudio, especialmente en la rama del derecho ambiental.

RESUMEN

En el actual estudio de Derecho Procesal Ambiental, se describe en el *Capítulo Primero*, los aspectos históricos y doctrinales de los intereses difusos, tanto en el derecho panameño, así como en el derecho comparado; se examina diversas doctrinas, al igual que el concepto de legitimidad para actuar en procesos de corte ambiental.

Por lo que atañe al *Capítulo Segundo*, se aborda todo lo concerniente a los elementos técnicos sobre radiaciones electromagnéticas, sus distintas clases, los niveles permitidos por la Legislación Panameña, las frecuencias disponibles en el territorio panameño, la prueba; así como el instrumento idóneo para la medición de la radiación y los tipos de torres para hospedar las antenas de telefonía celular en Panamá.

En el *Capítulo Tercero*, se realizó un análisis sobre los distintos cuerpos normativos existentes en Panamá en materia de radiación no ionizante; así como de protección a los derechos fundamentales; en especial, la concepción de principios generales y criterios internacionalmente reconocidos, sobre la preservación del derecho a la salud pública y al medio ambiente.

Finalmente el *Capítulo Cuarto*, describe los distintos recursos y acciones extraordinarias con las que cuentan la población, para preservar sus derechos constitucionales de vivir en un ambiente sano y el de gozar con salud pública.

SUMARY

In the present document of environmental procedural law we will describe in *One Chapter* the historical and doctrinal aspects about the Diffuse Interests, in the Panamanian law and the Comparative Law; we will review some doctrines, including the concept of legitimacy to act on environmental processes.

On the *Two Chapter* we wrote about the technical elements of electromagnetic radiation, their different kinds, levels permitted under Panamanian law, the frequencies available in Panamanian territory, the test as well as an appropriate tool for radiation measurement and types of towers to host cell phone antennas in Panama.

In *Three Chapter* we analyzed the different laws that exist on Panama about the non-ionizing radiation, as well as for the protection of fundamental rights, in particular the concept of general principles and internationally criteria recognized, about the preservation of the right to the public health and the environment.

Finally the *Fourth Chapter* describes the different resources and the extraordinary actions that the population has to preserve their constitutional rights to live in a healthy environment and to enjoy the public health.

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS Y DOCTRINALES DE LOS INTERESES DIFUSOS

I. Antecedentes de los Intereses Difusos

Diversos autores han estudiado los intereses difusos y colectivos, manifestando que su protección ya era considerada desde el Derecho Romano. A tal efecto, se refirieron a la ***Interdicto Pretorio***, la cual era una acción que protegía intereses sobreindividuales, como la contaminación de la vía pública, tanto para prohibir actos, en su forma inhibitoria, como para exigir el pago de daños, en forma de indemnización.

En el Digesto 43, 8, 2, 2, Ulpiano señaló que le correspondía al ***populus romanus*** o la pluralidad de ciudadanos (*no entendido como una abstracción sino como una comunidad intermedia entre los extremos familia y Estado*) la protección del derecho público difuso que estaba referido al uso común de la res pública o cosa pública. La ***actio pro populo*** permitía perseguir conductas que perturbasen la paz y el bienestar de la vida en común.

Con el devenir de los siglos, se planteó en el derecho una distinción, muy marcada, entre lo privado y lo público.

En este sentido, el triunfo del liberalismo y de la codificación, trajeron aparejados la presencia del individualismo que pretendía que cada individuo accionase por sus derechos, sin consideración a los otros que se encontraban en su misma situación. La protección de los intereses difusos o colectivos, eran desconocidos. En los códigos procesales sólo se planteaba la figura del litisconsorcio o proceso con pluralidad de partes.

En el siglo XIX, Vittorio Scialoja, en oposición a la corriente liberal imperante que pregonaba al hombre individual como centro del universo y en éste caso del derecho, planteó que los intereses difusos, son aquellos derechos de todos los miembros de la comunidad, entendiendo por tal la nacional y regional.

Con la implantación de la sociedad de masas y de las modernas formas de producción, el ser humano se vio enfrentado a la masividad de los peligros, riesgos y

daños de los bienes colectivos, debiendo crear acciones acordes a dichas exigencias. Algunas Constituciones de principio de siglo, adelantadas para su tiempo, como la de la República de Weimar de 1920, recogieron y positivaron los llamados Derechos Sociales, Económicos Y Culturales, permitiendo el desarrollo y nacimiento de diversos intereses colectivos propios de grupos sociales o categorías de individuos.

El **Common Law**, fue el sistema que acogió y desarrollo en una primera época las acciones que nacen de los intereses difusos y colectivos. En Inglaterra existía la **Bill of Peace** que era un procedimiento basado en la equidad, que *“presupone la existencia de un número elevado de titulares de derechos, es decir, derechos que pertenecen a una categoría, a una clase de personas y que posibilita un tratamiento procesal unitario y simultánea de todas ellas, por intermedio de la presencia en juicio de un único exponente de clases”*.

El derecho de Estados Unidos de Norteamérica desarrolla este procedimiento codificándolo mediante la dictación de la **Equity Rules of 1912** que, posteriormente, fue modificada por la Regla 23 sobre procedimiento civil federal de 1937, dando origen lo anterior a lo que se llamó la **Class Action**.

Para los años setenta, en Europa se comienza a tratar el tema de los intereses jurídicos; siendo los italianos, quienes demuestran mayor preocupación por su estudio.

1.1. En el Derecho Panameño

En Panamá surge como antecedente de los intereses difusos o colectivos, la Ley N°. 24 de 9 de junio de 1995, la cual versa sobre la Vida Silvestre en la República de Panamá, en ésta se define el término interés difuso de la siguiente forma: **“Interés difuso: Es aquel que se encuentra diseminado en una colectividad, corresponde a cada uno de sus miembros y no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas.”**. Conceptualización que es reafirmada en dicho cuerpo legal, cuando define lo que es la **“Acción pública**

ambiental: Es el derecho que legitima a toda persona para accionar procesalmente, aunque no exista una lesión individual o directa a pedir la suspensión, prevención o reparación de un acto, de una persona pública o privada que cause o pueda causar un daño o poner en peligro el ambiente, como bien jurídico tutelado.”

En igual sentido la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente; consagra como Interés Difuso, el mismo concepto adoptado por la Ley No. 24 de 1995; sin embargo, adiciona la definición de lo que es ***Interés Colectivo***, manifestando que es un *“Interés no individual que corresponde a una o a varias colectividades o grupos de personas organizadas e identificadas, en función de un mismo objetivo y cualidad.”*

En 1993 la Asociación para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) a través de un Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, solicita a la Corte Suprema de Justicia la intervención jurisdiccional y someter así a su conocimiento el tema de la necesidad de proteger el medio ambiente, constituyéndose en el primer pronunciamiento en lo que se refiere a los intereses difusos en boga en esos tiempos, dicho fallo planteó lo siguiente:

“La protección a los recursos naturales y al medio ambiente como intereses difusos pueden plantearse en procesos contenciosos administrativos. Se entiende por intereses difusos aquellos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supraindividual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre titulares...”¹

1.2. En el Derecho Comparado

¹ Demanda Contencioso – Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licdo. Juan Ramón Sevillano Callejas, en representación de la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° DG-047-92 de 14 septiembre de 1992, emitida por el Instituto Nacional de Recursos Renovables (INRENARE), y para que se hagan otras declaraciones.

Debe entenderse como "difuso" el grupo humano que coparticipa en el interés, y no tanto el interés mismo, que se puede percibir como concreto; en este sentido se puede considerar como "pertenencia difusa" a los: derechos a un medio ambiente adecuado, a la salud, a la utilización racional de los recursos naturales, a la seguridad de consumidores y usuarios, al patrimonio histórico, arquitectónico y cultural, etc.

Los intereses difusos o colectivos, han sido concebidos en diversas latitudes del mundo, en el caso brasileño, La Constitución de ese país confiere a un fiscal la función de promover la "acción civil pública de responsabilidad" para la protección del patrimonio público, del medio ambiente y de otros intereses difusos; en tanto que en Suecia existe un Ombudsman de los consumidores y en Estados Unidos una **Consumer Product Safety Commission**; igualmente El **Federal Rules of Civil Procedure** (1938 con reformas en 1966), señala que una acción será admisible como **class action** cuando:

- a) el número de los componentes del grupo sea tan elevado que no permita la intervención en juicio de todos sus miembros;
- b) exista una cuestión de hecho y de derecho común a todo el grupo;
- c) las demandas y excepciones de las partes correspondan a las que todo el grupo podría proponer; y
- d) las partes representen de forma correcta y adecuada los intereses del grupo.

El recurso o acceso a una **class action** no requiere de la existencia de una asociación legalmente preconstituida; por lo que uno o varios miembros del grupo que el Juez considere "adecuadamente representativos", pueden ser autorizados para litigar por el conjunto del grupo.

En Francia la **action collective** permite a ciertas asociaciones instar al Juez Civil o Penal, para que resuelva el cese de actividades ilícitas atentatorias contra

intereses difusos. Por ejemplo, en materia de derechos del consumidor, que ordene la eliminación de cláusulas contractuales vejatorias (Ley Royer, 1973).

La Constitución de Portugal confiere a cualquier ciudadano, personalmente o por medio de asociaciones de defensa, un derecho de acción popular en materia de salud pública, degradación del medio ambiente de la calidad de vida o del patrimonio cultural.

Para los argentinos, específicamente, la Constitución de la Provincia de Córdoba “garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos en ella (artículo 53).

La Constitución española consagra el derecho de los ciudadanos para el ejercicio de la acción popular por intermedio de su artículo 125; en este sentido, El Tribunal Constitucional ha sostenido la constitucionalidad de la legitimación procesal de los ciudadanos para la defensa de los intereses comunes, de idéntica manera que si se tratase de intereses propios: ***“Puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común.”***

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios atribuye un derecho de representación a las asociaciones que tengan como finalidad, la defensa de los intereses de aquéllos. Estas asociaciones, que pueden llegar a ser declaradas de utilidad pública, estarán exentas de pagar costas judiciales en aquellos casos en que los derechos guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

La jurisprudencia constitucional costarricense, al referirse a los intereses difusos, se pronuncia de forma categórica mediante Sentencia de la Sala Constitucional N° 2331-96 del 14 de mayo del 1996, en donde establece que ***“se trata de intereses individuales, pero, a la vez, diluidos en conjuntos más o menos***

extensos y amorfos de personas que comparten un interés y por ende reciben un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos de personas que se encuentran en determinadas situaciones y, a la vez, de cada una de ellas."²

La sala Constitucional de Costa Rica excluye como intereses difusos, un interés demasiado vago o amplio, un interés demasiado concreto cuya titularidad resulte evidentemente determinada, y la titularidad de grupos personalizados cuya legitimación procesal no se deriva de intereses difusos, sino de los corporativos o que atañen a una comunidad en su conjunto.

El legislador colombiano reglamentó por medio de la Ley 472 de 1998 las acciones populares y las de grupo; en esta ley se tratan tanto los aspectos sustanciales como procedimentales de las acciones populares.

Con relación al primero de dichos tópicos, se puede esbozar que la norma en comento, por intermedio de su artículo 4, enumera como derechos e intereses colectivos los siguientes:

- a) El goce de un ambiente sano;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

² Sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica N° 2331-96 de 14 de mayo de 1996.

- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;**
- e) La defensa del patrimonio público;**
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;**
- g) La seguridad y salubridad públicas;**
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;**
- i) La libre competencia económica;**
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;**
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;**
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;**
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;**
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.**

La misma disposición enseña que la lista de derechos colectivos presentadas no es taxativa y por el contrario deben entenderse incluidos en ella, todos aquellos derechos colectivos que sean reconocidas por las normas *supra* e

infra constitucionales, como el derecho a la accesibilidad de las personas discapacitadas.

Esta misma norma da una visión global de los Derechos Colectivos, ya que conjuga en el mismo artículo las tres especies de derechos colectivos existentes como son:

a) Los *intereses difusos*. Son aquellos que unen a unos interesados indeterminados, por una misma situación de facto (ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano, la seguridad y salubridad pública).

b) Los *intereses individuales homogéneos*. En los que existen entre determinados interesados derivados de una misma situación de facto, (como por ejemplo derechos de los consumidores y los usuarios).

c) Los *intereses colectivos en sentido estricto*. Son aquellos que surgen de compartir una misma relación jurídica (como los derechos de las comunidades negras e indígenas).

En lo estrictamente procesal, la ley 472 de 1998, expresa que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, pero en el Artículo 15 de dicha normatividad se da el fundamento legal para que las mismas acciones, puedan ser incoadas contra actos administrativos al otorgársele a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares

originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

Esta tesis ha sido sostenida y aceptada por el Consejo de Estado colombiano, así en la Sentencia AP- 194 de 2001 la sección quinta con ponencia del doctor Darío Quiñones Pinilla consideró que: "*...procede la acción popular para proteger los derechos e intereses colectivos que resultan afectados con la expedición de un acto administrativo*".

1.3. Doctrina

La doctrina hace un importante aporte en cuanto a la clasificación sistemática de los intereses difusos y colectivos vistos desde una perspectiva general, así tenemos por ejemplo que para Recasens los intereses se pueden clasificar en individuales, públicos y sociales; entendiéndose como públicos aquellos que corresponden al Estado; los sociales suspendidos en un *tertium genus*, entre los personales y los públicos (la paz, la seguridad, el orden, etc.) y los personales son aquellos atinentes a la personalidad (la vida, la libertad de movimiento, etc.).

Para Camelluti el concepto de interés colectivo denota que la colectividad de los intereses es un dato esencialmente variable y tanto así que da pie a que conformen grupos sociales (familia, sociedad civil, comercial, etc.)

Gasparri expresa que existe una contraposición a nivel de interés individual e interés colectivo cuando señala que la conjunción de intereses comunes a diversos sujetos, constituye lo que se conoce como interés colectivo, claro está, en oposición al individual.

Giannini, en su perspectiva, considera que el interés se proyecta a una triple dimensión: intereses públicos, colectivos y privados.

De Vitta, clasifica los intereses en individual, colectivo y social o general. Los intereses colectivos se entienden como intermedios entre el interés individual y el interés social, propio de la sociedad.

Tal como se desprende de los doctrinarios anteriormente indicados, los intereses difusos son un concepto acuñado por la doctrina italiana, prontamente acogido en España y otros países, europeos y americanos.

Se trata de intereses sociales y colectivos de amplia difusión que, subjetivamente, se refieren a colectivos poco precisos en su composición, generalmente anónimos e indeterminados aunque, con dificultades, determinables.

El carácter de difusos o imprecisos también se manifiesta desde una perspectiva objetiva, porque las prestaciones debidas para su satisfacción y la determinación del sujeto o sujetos que tienen a su cargo el deber de satisfacerlos, también son imprecisas.

Como señala Fix Zamudio, los intereses difusos o transpersonales “son el producto de la tecnología y del desarrollo económico contemporáneos, ya que se trata de actividades de las autoridades públicas o de sectores económicos y sociales que se encuentran en situación de predominio, que afectan a personas indeterminadas pertenecientes a grupos no organizados, y que, por su dispersión en amplios sectores sociales, no tienen posibilidad de reclamar directamente las violaciones que sufren. En este sector pueden situarse las conductas de los organismos del Estado y de las mencionadas organizaciones económicas y sociales que se refieren a la prestación de bienes y servicios, al medio ambiente, a las obras urbanísticas, a los monumentos históricos o artísticos y a otras actividades similares”

Por otro lado, para el también mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, expresa que la distinción fundamental entre los intereses difusos y colectivos consiste en que los intereses difusos “se entienden referidos no al sujeto como individuo sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes; en cambio, los intereses colectivos atienden a colectividades o grupos limitados y circunscritos. Así, los miembros del conglomerado que tienen un interés difuso son indeterminables o de muy difícil determinación, en tanto que los miembros del grupo portador del interés colectivo suelen ser fácilmente determinables.

2. La Legitimidad

Tal como señala Gozáni, con los derechos difusos empieza la verdadera revolución del concepto de legitimidad para obrar.

La legitimidad para obrar es una condición de la acción. Se trata de la identidad lógica que ha de existir entre demandante y demandado y aquella persona a la que en abstracto la ley le permite serlo. Asimismo, se puede diferenciar entre legitimidad para obrar activa y pasiva. La primera – legitimidad para obrar activa – le corresponde al demandante, es decir, quien se encuentre en calidad de actor. En cuanto a la legitimidad para obrar pasiva, ésta le corresponderá al demandado, adversario o contradictor. El concepto de legitimidad está ligado al de capacidad procesal, siendo ésta la aptitud del sujeto de derecho de actuar como parte en un proceso ejerciendo los derechos por sí mismo.

Por otro lado, el procesalista Mario Capelleti ha señalado que a raíz de los fenómenos industriales y de la masificación de la producción y del consumo de nuestras sociedades, ha surgido una serie de relaciones humanas que asumen carácter colectivo pues ya, incluso ciertos derechos y deberes básicos del siglo XVIII y XIX han sido adicionados por derechos, metas individuales, colectivos, derechos sociales y deberes de las asociaciones, comunidades y grupos sociales. Sin embargo, el mismo autor anota que la concepción tradicional del proceso como un asunto que atañe a dos partes y en el cual generalmente se debaten derechos individuales se ha ido superando por la posibilidad de perjuicios colectivos que puedan producirse dentro de los nuevos esquemas de actividad económica.

Volviendo al tema de la legitimidad para obrar o "*legitimatío ad causam*" del concepto de la misma – "*identidad lógica que ha de existir entre demandante y demandado y aquella persona a la que en abstracto la ley le permite serlo*" – se deriva la legitimidad para obrar ordinaria y la extraordinaria. La legitimidad para obrar ordinaria, se refiere a ser parte en la relación jurídico sustancial objeto del proceso, en cambio la legitimidad para obrar extraordinaria está dada por la ley sin participar en la relación jurídica sustancial, se trata pues de un tercero legitimado por voluntad de la Ley.

Luego de haber detallado lo necesario sobre la legitimidad o legitimación, es preciso preguntarse ¿Quién o quiénes son los legitimados para obrar en defensa de un derecho o interés difuso?

Hay que tener en cuenta que la titularidad (legitimidad) del interés difuso le corresponde a un conjunto indeterminado de personas, ya que cualquiera de ellas, puede solicitar tutela jurídica; toda vez que al hacerlo no se pretende proteger sólo el interés particular, sino el interés de aquél grupo indeterminado, por lo que aquella persona no obrará en beneficio propio, sino en nombre de aquél grupo afectado.

En Panamá, para Abilio Batista Domínguez, ex Secretario de Asuntos Legales de la Procuraduría General de la Nación, al referirse a la legitimación asevera que, es la cualidad de un sujeto jurídico consistente, dentro de una situación jurídica determinada, es hallarse en la posición que fundamenta según el

derecho el otorgamiento a su favor de una tutela jurídica que ejercita (legitimación activa) o la exigencia de tutela (legitimación pasiva).

En la legislación panameña, se establece el tema de la legitimidad frente a los daños ambientales, específicamente en la Ley 41 General de Ambiente, del mismo modo en que se refiere al concepto de intereses difusos, en su capítulo II de dicha ley.

En otras palabras, nuestra legislación en materia ambiental, reconoce los intereses difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil en los procesos constitucionales en materia ambiental, específicamente en el Artículo 111 de la Ley 41, General de Ambiente, la cual expresa:

“La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil por daños al ambiente, así como de la penal que pudiere derivarse de los hechos punibles o perseguibles. Se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente.”

Desde el nacimiento de la Ley 41, el legislador histórico vio la necesidad de adaptar nuestra normativa a los nuevos cambios y evoluciones del derecho y ni qué decir del surgimiento de una nueva rama del derecho, nos referimos al Derecho Ambiental, en donde el tema central son los intereses difusos, instituto procesal que ha llegado tarde a Panamá, pero que sin embargo, ha adquirido gran aceptación dentro de las esferas judiciales. Es así, como a través de la jurisprudencia que se han ido desarrollando medianamente estos conceptos,

teorías y delimitaciones, no queriendo significar con ello que no pueda evolucionar aún más; pues en base al principio de que el derecho evoluciona y es cambiante, es que precisamente evolucionan los conceptos de intereses difusos y demás institutos del derecho ambiental.

También, se puede decir que este artículo ha dado cabida a que particulares, invocando los intereses difusos acudan ante las autoridades judiciales y administrativas para buscar la protección del medio ambiente.

El tema de la Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, constituye un aspecto de vital importancia para nuestro país y para la sociedad contemporánea. Es evidente que la protección del medio ambiente y de los Recursos Naturales, constituyen intereses de tipo difuso que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole que merecen ser tutelados judicialmente.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS TÉCNICOS SOBRE LAS RADIACIONES ELECTROMAGNÉTICAS

1. Radiaciones Electromagnéticas

La radiación electromagnética es una combinación de campos eléctricos y magnéticos oscilantes, que se propagan a través del espacio transportando energía de un lugar a otro. A diferencia de otros tipos de onda, como el sonido, que necesitan un medio material para propagarse, la radiación electromagnética se puede propagar en el vacío.

1.1. Radiaciones Electromagnéticas Ionizantes y No Ionizantes

Radiaciones Ionizantes son aquellas radiaciones con energía suficiente para ionizar (*Proceso químico o físico mediante el cual se producen iones, estos son átomos o moléculas cargadas eléctricamente debido al exceso o falta de electrones respecto a un átomo o molécula neutro*) la materia, extrayendo los electrones de sus estados ligados al átomo. Las radiaciones ionizantes pueden provenir de sustancias radiactivas, que emiten dichas radiaciones de forma espontánea o de generadores artificiales, tales como los generadores de Rayos X y los aceleradores de partículas.

Son utilizadas, desde su descubrimiento por, *Wilhelm Conrad Roentgen* en 1895, en aplicaciones médicas e industriales, la aplicación más conocida son los aparatos de rayos X o el uso de fuentes de radiación en el ámbito médico, tanto en diagnóstico (Gammagrafía) como en el tratamiento (ejemplo: la radioterapia en oncología) mediante el uso de fuentes (Cobaltoterapia) o aceleradores de partículas.

Clasificación de las Radiaciones Ionizantes:

Según sean fotones o partículas:

- **Radiación Electromagnética:** está formada por fotones con energía suficiente como para ionizar la materia (es decir, superior a unas decenas de electronvoltios). Según su origen y su energía se clasifican en Rayos X y Rayos Gamma.
- **Radiación Corpuscular:** incluye a las partículas alfa (núcleos de helio), beta (electrones y positrones de alta energía), protones, neutrones y otras partículas que sólo se producen por los rayos cósmicos o en aceleradores de muy alta energía, como los piones o los muones.

Según la ionización producida:

- **Radiación directamente ionizante:** suele comprender a las radiaciones corpusculares formadas por partículas cargadas que interaccionan de forma directa con los electrones y el núcleo de los átomos de moléculas blanco o diana como el oxígeno y el agua. Suelen poseer una transferencia lineal de energía alta.
- **Radiación indirectamente ionizante:** está formada por las partículas no cargadas como los fotones, los neutrinos o los neutrones, que al atravesar la materia interaccionan con ella produciendo partículas cargadas siendo éstas las que ionizan a otros átomos. Suelen poseer una baja transferencia lineal de energía.

Según la fuente de la radiación ionizante:

- **Las radiaciones naturales:** provienen de radioisótopos que se encuentran presentes en el aire (como por ejemplo el ^{222}Rn o el ^{14}C), el cuerpo humano (p. ej. el ^{14}C o el ^{235}U), los alimentos (p. ej. el ^{24}Na o el ^{238}U), la corteza terrestre (y por tanto las rocas y los materiales de construcción obtenidos de éstas, como el ^{40}K), o del espacio (radiación cósmica). Son radiaciones no producidas por el hombre. Más del 80% de la exposición a radiaciones ionizantes en promedio a la que está expuesta la población proviene de las fuentes naturales.
- **Las radiaciones artificiales:** son producidas mediante ciertos aparatos o métodos desarrollados por el ser humano; ejemplo, tenemos, los aparatos utilizados en radiología, algunos empleados en radioterapia, por materiales radiactivos que no existen en la naturaleza, pero que el ser humano es capaz de sintetizar en reactores nucleares o aceleradores o por materiales que existen en la naturaleza, pero que se concentran químicamente para utilizar sus propiedades radiactivas. La naturaleza física de las radiaciones artificiales es idéntica a la de las naturales. Ejemplo, los rayos X naturales y los rayos X artificiales son ambos rayos X (fotones u ondas electromagnéticas que proceden de la desexcitación de electrones atómicos). Ejemplos de fuentes artificiales de radiación son los aparatos de rayos X, de aplicación médica o industrial, los aceleradores de partículas de aplicaciones médicas, de investigación o industrial o materiales, obtenidos mediante técnicas nucleares, como ciclotrones o centrales nucleares.

Radiaciones No Ionizante: son entendidas por aquellas ondas o partículas que no son capaz de arrancar electrones de la materia que ilumina, produciendo como mucho, excitaciones electrónicas. Ciñéndose a la radiación electromagnética, la capacidad de arrancar electrones (ionizar átomos o moléculas) vendrá dada, en el caso lineal, por la frecuencia de la radiación, que determina la energía por fotón, y en el caso no-lineal también por la "fluencia" (energía por unidad de superficie) de dicha radiación; en este caso se habla de ionización no lineal.

Así, con respecto a la frecuencia de la radiación; serán radiaciones no ionizantes las frecuencias comprendidas entre las frecuencias bajas o radio frecuencias y el ultravioleta aproximadamente, a partir del cual (rayos X y rayos gamma) se habla de radiación ionizante. En el caso particular de radiaciones no ionizantes por su frecuencia, pero extremadamente intensas (únicamente los láseres intensos) aparece el fenómeno de la ionización no lineal que también es ionizantes.

La emisión de neutrones termales corresponde a un tipo de radiación no ionizante tremendamente dañina para los seres vivientes. Un blindaje eficiente lo constituye cualquier fuente que posea hidrógeno, como el agua o los plásticos, aunque el mejor blindaje de todos para este tipo de neutrones, al igual que en la emisión de neutrones lentos, son: el cadmio natural (Cd), por captura reactiva, y el Boro (B), por reacciones de transmutación. Para este tipo de radiación los materiales como el plomo, acero, etc. son absolutamente transparentes.

El término radiación no ionizante hace referencia a la interacción de ésta con la materia; al tratarse de frecuencias consideradas 'bajas' y por lo tanto también energías bajas por fotón, en general, su efecto es potencialmente menos peligroso que las radiaciones ionizantes.

La frecuencia de la radiación no ionizante determinará en gran medida el efecto sobre la materia o tejido irradiado, internacionalmente, entre otros, la ICNIRP (*International Commission for Non Ionizing Radiation Protection*) es el organismo responsable de las recomendaciones para la protección frente a estas radiaciones, elaborando protocolos de protección frente a radiación láser no ionizante o frente a fuentes de banda ancha entre otras.

1.2. Niveles de Radiación Permitidos según, La Legislación Panameña

En nuestro país son muy pocos los instrumentos jurídicos que se han de utilizar a fin de regular o más bien normar el tema de la radiación electromagnética en general y particularmente la densidad y potencia, así como la distancia de la emisión a cualquier otro cuerpo receptor producto de Radiaciones No Ionizantes, tal como se expresó anteriormente; la cual son aquellas ondas o partículas que no son capaces de arrancar electrones de la materia.

En este sentido y de manera incipiente mediante La **Resolución N° AN N° 2161-Telco Panamá, 28 de Octubre de 2008**, se dictaron medidas transitorias relacionadas con la instalación de infraestructuras y torres para antenas de los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión y específicamente en su artículo tercero, numeral 5, manifiesta que:

"La densidad y potencia emitidas por las antenas medida en cualquier punto geográfico y en cualquier frecuencia no podrá exceder los valores establecidos en la siguiente tabla:

Tabla N° 1

DENSIDAD DE POTENCIA mW/cm²	FRECUENCIA (MHz)
100	0.3 a 3.0
180/f²	3.0 a 30
0.2	30 a 300
f/2000	300 a 1500
1.0	1500 a 100,000

Nota: "f" es la frecuencia expresada en MHz

1.3. Frecuencias permitidas y disponibles para la telefonía celular en Panamá

Cable & Wireless

A través del contrato N° 309 de 24 de octubre de 1995, suscrito entre el Estado panameño y la empresa Cable & Wireless, se permitió el uso de frecuencias para implementar la telefonía celular en nuestro país y así abarcaba el derecho de uso exclusivo de las frecuencias comprendidas en La Banda "B" y la Prestación de los Servicios de Telefonía Móvil Celular, incluidos los servicios suplementarios y demás servicios inherentes al Sistema de Telefonía Móvil Celular.

Las frecuencias asignadas en nuestro país a Cable & Wireless oscilan entre los siguientes rangos o frecuencias, descritas de la siguiente manera:

- TRANSMISIÓN DE CELDAS Tx= DE 881.010 MHz A 889.980 MHz
- TRANSMISIÓN DE EQUIPOS Tx= DE 836.010 MHz A 844.980 MHz
- TERMINALES
- PORCIÓN B' (50 canales)
- TRANSMISIÓN DE CELDAS Tx= DE 891.510 MHz A 893.970 MHz
- TRANSMISIÓN DE EQUIPOS Tx= DE 846.510 MHz A 848.970 MHz
- TERMINALES

- PORCIÓN B'' (33 canales)
- TRANSMISIÓN DE CELDAS Tx= DE 890.020 MHz A 890.980 MHz
- TRANSMISIÓN DE EQUIPOS Tx= DE 835.020 MHz A 835.980 MHz
- TERMINALES

Telefónica Móviles

En 1996, específicamente en febrero, el Estado panameño firma el contrato N° 30-A con la empresa BSC de Panamá (BellSouth Corporation) y así abarcaba el derecho de uso exclusivo de las frecuencias comprendidas en La Banda "A" y la prestación de los Servicios de Telefonía Móvil Celular, incluidos los servicios suplementarios y demás servicios inherentes al Sistema de Telefonía Móvil Celular.

Las frecuencias asignadas a Bellsouth por el Estado panameño oscilan entre rangos o frecuencias:

- PORCIÓN A (333 canales)
- TRANSMISIÓN DE CELDAS Tx= DE 870,030 MHz A 879,990 MHz
- TRANSMISIÓN DE EQUIPOS Tx= DE 825,030 MHz A 834,990 Mhz
- TERMINALES
- PORCIÓN A' (50 canales)
- TRANSMISIÓN DE CELDAS Tx= DE 890,010 MHz A 891,480 MHz
- TRANSMISIÓN DE EQUIPOS Tx= DE 845,010 MHz A 846,480 Mhz
- TERMINALES
- PORCIÓN A'' (33 canales)
- TRANSMISIÓN DE CELDAS Tx= DE 869,040 MHz A 870,000 MHz
- TRANSMISIÓN DE EQUIPOS Tx= DE 824,040 MHz A 825,000 Mhz
- TERMINALES

Digicel Panamá

El día 27 de mayo de 2008 se firma el Contrato de Concesión N° 10-2008 entre la empresa Digicel Panamá y el Estado panameño y dentro de este contrato se establecen otros tipos de nomenclaturas para la asignación de las frecuencias, en este caso por segmentos:

SEGMENTO No. 1. Se denomina así a la banda de frecuencias, comprendida entre 1850 MHz a 1865 MHz para la banda de subida y de 1930 MHz a 1945 MHz para la frecuencia de bajada, atribuida al Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), de acuerdo al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

SEGMENTO No. 2. Se denomina así a la banda de frecuencias, comprendida entre 1870 MHz a 1885 MHz para la banda de subida y de 1950 MHz a 1965 MHz para la frecuencia de bajada, atribuida al Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), de acuerdo al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

Claro Panamá

El día 27 de mayo de 2008 se firma el Contrato de Concesión N° 11-2008 entre la empresa Claro Panamá y el Estado panameño y dentro de este contrato se establecen otros tipos de nomenclaturas para la asignación de las frecuencias, en este caso por segmentos:

SEGMENTO No. 1. Se denomina así a la banda de frecuencias, comprendida entre 1850 MHz a 1865 MHz para la banda de subida y de 1930 MHz a 1945 MHz para la frecuencia de bajada, atribuida al Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), de acuerdo al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

SEGMENTO No. 2. Se denomina así a la banda de frecuencias, comprendida entre 1870 MHz a 1885 MHz para la banda de subida y de 1950 MHz a 1965 MHz para la frecuencia de bajada, atribuida al Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), de acuerdo al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

2. La Prueba en Materia de Radiaciones Electromagnéticas

Un aspecto importante del problema referido al uso de la ciencia en el proceso es que la ciencia normalmente representa una fuente de conocimiento y de valoración de los hechos de la causa; por esta razón se suele hablar comúnmente de *prueba científica* o de *scientific evidence*, tendientes a encontrar la verdad material o una aproximación de ella, mediante las herramientas científicas dadas precisamente por la ciencia.

El problema que se debe enfrentar se refiere por el contrario a la *valoración* de las pruebas científicas por parte del Juez, y a las condiciones bajo las cuales, sobre la base de esas pruebas, puede concluir en el sentido de considerar como "*verdadero*" un hecho de la causa. Se dice de la valoración, por el sólo hecho de que el Juez no es científico ni pretende serlo mucho menos; el Juez debe apoyarse precisamente en la experticia de los conocedores de la ciencia, pero sin descuidar las reglas de valoración de la prueba, pues al final aunque se trate de una prueba científica está sujeta al mismo tratamiento de interpretación.

Es necesario, sin embargo, destacar que no existen reglas específicas atinentes a la valoración de las pruebas científicas; más bien, por lo que aquí interesa, las pruebas científicas no son distintas de las demás pruebas, y pueden también combinarse con las pruebas "ordinarias" es decir, no científicas para aportar la confirmación de la veracidad de un enunciado de hecho. Este planteamiento refuerza lo que ya se ha dicho anteriormente, en el sentido que no existen sistemas preconcebidos de valoración de la prueba científica y por tanto

deben estar sujetas a los mismos tratamientos que se les dan a las pruebas ordinarias y del mismo modo, sometidas a las mismas reglas de valoración e interpretación por parte del juzgador.

En cuanto al tema de la valoración de la prueba científica, se ha dejado atrás el Método de la Prueba Legal que existió por siglos en Europa, para así dar paso al principio de la libre convicción del Juez, como ya se mencionó en líneas anteriores. Según este principio, el Juez tiene el poder de valorar discrecionalmente las pruebas, de establecer su credibilidad y de derivar de ellas conclusiones en torno a la verdad o la falsedad de los enunciados relativos a los hechos controvertidos de la causa.

Una de las argumentaciones contrarias a este principio, es la *intime conviction* del Juez, es decir de un convencimiento interior, subjetivo, personal e impenetrable, del Juez en torno al valor de la prueba y a la verdad de los hechos.

En conexión con teorías irracionalistas de la decisión judicial, y también con filosofías de varias formas anti-racionalistas, se tiende a interpretar el convencimiento discrecional del juez como un poder absoluto para establecer arbitrariamente, y de modo incognoscible e incontrolable, una "certeza moral" sobre los hechos, pues como ya se dijo se dejará al arbitrio del juzgador el darle el valor a la prueba científica.

A estas argumentaciones contrarias, le son naturalmente coherentes varias concepciones de las pruebas judiciales según las cuales no serían más que

instrumentos retóricos de los que los abogados se sirven para influenciar la formación del convencimiento del Juez; son también coherentes con estas tendencias, las concepciones según las cuales el proceso no está ni debería estar orientado hacia la investigación de la verdad.

La ciencia, de hecho, no sería sino un ingrediente más dentro de los mecanismos subjetivos a través de los cuales el Juez íntima e inconscientemente elabora su persuasión sobre los hechos. En el mejor de los casos, la ciencia podría ser utilizada *retóricamente*, es decir, como instrumento para influenciar al Juez aprovechando el mito de la certeza y de la verdad que está conectado con las concepciones tradicionales, groseras y acríticas, de la ciencia. Es por ello que el juzgador debe fundar su interpretación de la prueba en el conocimiento adquirido y mediante las reglas de la sana crítica, para no ser víctima de las argumentaciones insidiosas y tendientes a desviar su atención con el objetivo de que la prueba científica pierda vigencia frente a los demás medios probatorios. En este sentido debe imperar el principio de comunidad de la prueba, el cual le dan al Juez la opción o la facultad de examinar la prueba como un todo.

Por otro lado y para puntualizar, cuando hablamos de pruebas para acreditar la existencia de alteraciones al medio ambiente; necesariamente debemos hacer referencia a la prueba científica pericial, entendida dentro un concepto generalizado, veamos:

La prueba pericial es la que surge del dictamen de expertos, que son llamados a informar ante el Juez o tribunal, por razón de sus conocimientos

especiales y siempre que sea necesario tal dictamen científico, técnico o práctico sobre hechos litigiosos.

Nuestra legislación procesal (Código Judicial), por intermedio del Artículo 966, indica que *“para conocer, apreciar o evaluar algún dato o hecho de influencia en el proceso, de carácter científico, técnico, artístico o práctico, que no pertenezca a la experiencia común ni a la formación específica exigida al Juez, se oirá el concepto de peritos....”*

Al adentrarnos en la ejecución de la prueba pericial en el tema objeto de estudio, debemos esgrimir que la misma consiste fundamentalmente en la medición de radiaciones no ionizantes emitidas por las antenas de telefonía celular y similares, en donde se utiliza un dispositivo Medidor de Radiación Selectivo y que en el caso particular de Panamá, la Autoridad de los Servicios Públicos realiza las pruebas y mediciones de campo de forma anual, empleando equipos tecnológicos (SRM) que permiten medir y detectar los niveles de ondas electromagnéticas no ionizantes legalmente establecidos por Organismos Internacionales admitidos por nuestro país y especialmente sobre la exposición de estas emisiones en seres humanos, la cual es de cuarenta (40) voltios sobre metro cuadrado, como máximo.

2.1. El Instrumento idóneo para la medición de la radiación

El SRM-3000 (Medidor de Radiación Selectivo) es un dispositivo para la medición de campos de alta frecuencia en el rango de 100kHz a 3GHz. El equipo combina un amplio y variado rango de funciones incluidas en un diseño ligero y

manejable. Esto hace que sea posible utilizarlo bajo condiciones donde es necesaria una buena movilidad y destreza.

El sistema completo de medida está compuesto por la unidad básica SRM y una antena de tres ejes. Esta antena posibilita la detección de los tres componentes espaciales del campo a ser medido.

2.1.1. Componentes del SRM-3000

Unidad Básica SRM:

El SRM es un instrumento diseñado para medir campos electromagnéticos en un rango de frecuencia de 100 KHz a 3GHz. Su principal tarea es la determinación de la intensidad de campo permitiendo realizar evaluaciones de seguridad rápidas y fiables. Ha sido diseñado especialmente para uso en ambientes exteriores y lugares incómodos difíciles de alcanzar.

El SRM dispone de tres modos de operación que pueden ser configurados según las necesidades del técnico responsable y un cuarto modo de operación opcional:

- Modo "Safety Evaluation"
- Modo "Spectrum Analysis"
- Modo "Time Analysis"
- Modo "UMTS P-CPICH Demodulation" (opcional)

Cada modo de operación está diseñado para recibir resultados informativos, que no requieren ningún tipo de procesamiento o evaluación.

En el modo "*Safety Evaluation*", se puede programar una lista de bandas de frecuencias con el objetivo de medir la intensidad del campo electromagnético existente en dichas bandas. Los resultados obtenidos en cada banda de frecuencia a los cuales se los denomina "Service Tables" se muestran en unidades de intensidad de campo eléctrico, magnético o densidad de potencia o como un porcentaje de un estándar de seguridad configurado previamente.

En el modo "*Spectrum Analysis*" todas los componentes de campo en un ambiente específico (medidas en banda ancha) pueden ser detectadas generando un patrón del espectro o determinando valores máximos.

En el modo "*Time Analysis*", el SRM realiza mediciones selectivas y continuas en una frecuencia fijada previamente. Esto permite la detección de valores pico y RMS.

El modo "UMTS P-CPICH Demodulation" (opcional) el SRM decodifica el P-CPICH (Primary Common Pilot Channel) de las celdas de UMTS (Universal Mobile Telecommunication System), es decir, el SRM decodifica todos los *scrambling codes* que están presentes en un canal de frecuencia seleccionado UMTS. De esta forma, pueden grabarse y enumerarse las contribuciones realizadas separadamente por cada radio de celda individual para obtener el total del nivel de exposición de campo. Como en el modo "*Safety Evaluation*", la intensidad de campo producida por un canal piloto individual puede ser determinada en unidades de intensidad de campo o como un porcentaje de un estándar de seguridad seleccionado.

2.1.2. Antena de Tres Ejes

El Narda SRM-3000 incluye una antena estándar de tres ejes. Esta antena cubre un rango de frecuencia de 27 MHz a 3GHz, internamente la antena determina las tres componentes espaciales del campo que se encuentra midiendo. Ha sido diseñado para usarla en ambientes exteriores y lugares de difícil acceso.

La antena se encuentra equipada con un cable de control, la cual se conecta a la unidad básica SRM a través de un conector multipin; dentro de sus usos está el transmitir los parámetros de la antena a la unidad básica SRM para su reconocimiento.

3. Los Tipos de Torres y/o Estructuras de Telecomunicaciones para el Soporte de Antenas

3.1 Arriostrada

Estructura vertical de altura variable que requiere de soportes adicionales para mantenerse erguida, los cuales están anclados al suelo de acuerdo a los parámetros de diseño de los mismos.

3.2. Autosoportada

Estructura vertical con elementos de soportes autónomos, que requieren de consideraciones específicas para las cimentaciones, acordes con las características del subsuelo, peso, velocidad del viento, entre otros.

3.3. Monopolo

Poste vertical de cimentaciones específicas según características de subsuelo, peso, entre otros, que normalmente no requiere de soportes adicionales.

3.4. Mástil

Poste vertical que se coloca típicamente en azoteas o sobre edificaciones y estructuras existentes.

3.5. Herraje

Conjunto de elementos mecánicos de dimensiones reducidas que se utilizan normalmente para soportar directamente las antenas o equipos. Estos pueden estar instalados en los diferentes tipos de torres y otras estructuras o directamente en las paredes o bases de las edificaciones.

3.6. Transportable

Son aquellas estructuras que por su diseño y construcción flexible pueden desplazarse e instalarse fácilmente en sitios de áreas reducidas y ser utilizadas de manera temporal, ya sea para reforzamiento de cobertura en eventos especiales, como emergencia en caso de catástrofes y/o para dar servicio temporal mientras se edifica una estructura permanente.

3.7. Multiuso

Son aquellas estructuras verticales, normalmente en forma de poste de concreto o de acero, que además de brindar soporte para antenas y equipos de telecomunicaciones, pueden ser utilizadas para proveer y comercializar otros servicios tales como: video vigilancia, iluminación y demás.

CAPÍTULO III
LA LEGISLACIÓN APLICABLE

1. Normas Existentes en Materia de Radiación No Ionizante Producto de Antenas de Telefonía Celular en Panamá

Al ser la tecnología una industria de cambio, en donde la obtención de nuevos y modernos instrumentos que beneficien y hagan más cómoda la vida de los seres humanos; es precisamente cuando la telecomunicación representa una de las más importantes herramientas de la tecnología moderna; en donde desde pequeños dispositivos móviles se pueden entablar conversaciones, no sólo fonaudiológicas, sino también escritas y hasta visuales.

Desde sus inicios a finales de los años 70, (setenta) ha revolucionado enormemente las actividades que realizamos diariamente. Los teléfonos celulares se han convertido en una herramienta primordial para la gente común y de negocios; las hace sentir más seguras y las hace más productivas.

A pesar de que la telefonía celular fue concebida estrictamente para la voz, la tecnología móvil de hoy es capaz de brindar otro tipo de servicios, como datos, audio y video con algunas limitaciones. Sin embargo, la telefonía inalámbrica del mañana hará posible aplicaciones que requieran un mayor consumo de ancho de banda.

En función de estos logros, es importante reconocer que en torno a ellos giran entonces un complejo sistema de emisión y recepción de señales y frecuencias. Lo que involucra necesariamente, el que se analice si la colectividad está revestida de leyes y procedimiento claros y precisos, no solo sobre el acceso a obtener sus beneficios; sino particularmente a las posibles y complejas consecuencias que de su utilización pueda repercutir a la población humana.

Es por ello que se analizará algunos cuerpos normativos que pretenden tutelar la materia ambiental y otras que regulan la emisión de las frecuencias propia de la telefonía celular.

1.1. Constitución Política de La República de Panamá

Para identificar y analizar el tema normativo de protección al medio ambiente en Panamá, es importante hacer referencia a nuestra Constitución Política; específicamente al Artículo 118 el cual dispone que:

“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 de desarrollo adecuado de la vida humana.”

El primer elemento legal dentro de este estudio está enmarcado por análisis constitucional del Artículo 118, en donde se establece de manera clara que es un deber del Estado panameño el garantizar que las personas vivan en un medio ambiente sano y libre de contaminación y para ello debe crear la legislación correspondiente, tendiente a la consecución de dichos fines.

Las bases están sentadas para que este gran salto se dé; salto al que debiera sumarse nuestro país, pues el concierto de la comunidad internacional y de las nuevas tendencias y evolución del derecho, así lo exigen.

Vivimos en una sociedad en donde el tema ambiental toma mayor relevancia día a día, pues vemos que el ambiente se deteriora más y los países han tomado la determinación de ajustar sus legislaciones a esos nuevos cambios.

Es así como nace en 1998 La Ley 41 de Ambiente, pues era un reclamo de la sociedad; sin embargo, nos atrevemos a decir sin temor a equivocarnos, que a pesar de tener dicha Ley Marco; a Panamá le falta mucho para alcanzar los niveles de protección ambiental necesarios, para que así se cumpla el principio Constitucional citado.

Otro de los artículos constitucionales que es necesario mencionar, es el Artículo 119, el cual fue modificado por el Artículo 2 del Acto Constitucional de 1983, y que instituye el Principio de Precaución, veamos:

“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.” (el subrayado es nuestro)

Este artículo consagra el conocido principio precautorio o de precaución, mismo que ha sido aplicado su alcance recientemente por La Corte Suprema de Panamá, en sede constitucional de amparo; este principio, será ampliado en próximos apartados, cuando hagamos alusión a los diversos procesos para tutelar los derechos de los ciudadanos ante la emisión de radiaciones no ionizantes, producto de antenas de telefonía celular.

1.2. Ley 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”

Al ser La Ley 41 General de Ambiente, el principal cuerpo normativo en materia ambiental en nuestro país, es imperioso precisar en ella algunos elementos o principios que puedan garantizar la preservación de la salud de la población panameña, en materia de radiaciones no ionizantes provenientes de la telefonía celular.

De forma muy específica podemos expresar que dicho cuerpo legal en materia de radiación, solo hace alusión a este tema de una manera muy ligera en el Artículo 2 de Ley en comento, en donde se dan los conceptos de contaminante y contaminación, veamos.

Contaminación. Presencia en el ambiente, por acción del hombre, de cualquier sustancia química, objetos, partículas, microorganismos, forma de energía o componentes del paisaje urbano o rural, en niveles o proporciones que alteren negativamente el ambiente y/o amenacen la salud humana, animal o vegetal o los ecosistemas.

Contaminante. Cualquier elemento o sustancia química o biológica, energía, radiación, vibración, ruido, fluido, o combinación de éstos, presente en niveles o concentraciones que representen peligro para la seguridad y salud humana, animal, vegetal o del ambiente.

En primer lugar se hace referencia a la contaminación, aludiendo que es toda presencia por acción del hombre de cualquier forma de energía o partícula, que es precisamente el tipo de contaminación que se investiga o desarrolla en este trabajo.

Al mismo tiempo se habla de contaminante; el cual se entiende como cualquier elemento en forma de energía o radiación que pueda constituir un peligro para la seguridad y salud de las personas.

Como se ha podido observar, la Ley sienta las bases para hacer un desarrollo de este tipo de contaminante y si La Autoridad Nacional del Ambiente ha hecho referencia a ello, es porque implícitamente reconoce que este tipo de contaminación existe y es real.

Estamos frente a una contaminación creada por el hombre y puede ser a través de diferentes formas y dentro de estas, las emisiones de ondas electromagnéticas no ionizantes, producidas por las antenas de telefonía móvil.

Bajo estos argumentos y esta perspectiva, nuestro país no ha desarrollado en lo absoluto el tema de la contaminación por energías o radiaciones de cualquier tipo, ni

mucho menos existe un ente fiscalizador para hacer cumplir la Ley Ambiental; trabajo que se ha dejado en manos de La Autoridad de los Servicios Públicos; institución que solo le compete regular la emisión de las frecuencias y densidad de potencia y no el analizar las consecuencias ambientales y de salud pública.

Al final podemos concluir que la presente **Ley 41 de 1 de julio de 1998**, no garantiza ni regula en forma alguna el tipo de contaminación, objeto del presente estudio; lo que nos lleva a considerar que prácticamente las personas están desamparadas frente a esta materia, de conformidad con el titular del ambiente en Panamá; pues el ente rector de Protección Ambiental se ha quedado un tanto rezagado en comparación con legislaciones ambientales de otros naciones.

1.3. Resolución N° 1056 de 29 de noviembre de 2007.

Para finales del año 2007, al no existir en nuestro país una normativa que de forma específica consagrara o más bien reglamentara la ubicación, instalación y operación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares; así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas; es entonces cuando surge La Resolución N° 1056 de 29 de noviembre de 2007, proferida por La Dirección General de Salud del Ministerio de Salud de Panamá; la cual en su considerando hace referencias al Decreto Ejecutivo N° 278 del 12 de septiembre de 2001, mismo que creó La Junta Técnica Interinstitucional de las Instalaciones de Torres para Antenas de Telefonía Móvil, Troncal y Similares, así como de Radio Frecuencias, Repetidoras y Microondas, con carácter permanente y consultivo, con funciones de elaborar normas técnicas y sistemas de instalación de torres de antenas de telefonía y divulgar las medidas de prevención; Decreto y Junta Técnica que jamás tuvo beligerancia ni mucho menos produjo un instrumento técnico ni legal, que intentara normar el tema de la radiación electromagnética no ionizante emitida por las antenas de telefonía celular y similares; lo que demuestra que desde el año 2001 hasta el 2007 la materia no había sido regulada.

Sin embargo, surge una importante discusión al tenor de La Resolución N° 1056 y es que la misma no es proferida por La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) quien tal como se planteó en algunos apartados de este estudio, es la entidad rectora

del ambiente panameño; así como tampoco fue emitida por La Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), que a lo sumo es la institución que de forma técnica, debe ser la vocera de la ejecución de todos los servicios públicos en nuestro país; por el contrario y no necesariamente de forma equivocada; la resolución en comento es creada por conducto del Director General de Salud del Ministerio de Salud de La República de Panamá, quienes con fundamento único en el Código Sanitario Panameño (*Ley N° 40 de 16 de noviembre de 2006 modifica y adiciona artículos a La Ley N° 66 de 1947 que aprueba el Código Sanitario, y dicta otras disposiciones.*); Código este que en ninguno de sus artículos alude al tema de la Radiación Electromagnética o algún otro tema similar, por lo que es así como se emprendió la vía para normar el campo de la reglamentación, ubicación, instalación y operación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares, entre otros, en nuestro país; sin embargo, dicha disposición, más que todo contenía aspectos de carácter técnico-estructural de cómo instalar las torres que hospedarían las antenas.

De lo antes expuesto, consideramos que el Ministerio de Salud, debió utilizar como fundamento jurídico, más que el Código Sanitario; la propia Constitución Política, basado en los Artículos del Régimen Ecológico.

No obstante, para obtener un sustento y brindar en lo posible la seguridad y tranquilidad de los panameños, hace una aseveración de forma concluyente al esbozar que:

"los límites máximos permisibles de emisiones de radiaciones electromagnéticas recomendadas por La Organización Mundial de la Salud (OMS), la comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP) y otras organizaciones dedicadas al estudio de estas materias, proporcionan umbrales de protección segura a efectos adversos sobre la salud como consecuencia de la exposición a campos electromagnéticos."

Pese a que el Ministerio de Salud hizo alusión a La Organización Mundial de la Salud y a La Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No

Ionizantes (ICNIRP), no le dió conocimiento a los panameños de lo que la propia OMS en su página de Internet manifiesta *“...No obstante, aún hay lagunas de conocimiento que se deben abordar para poder mejorar las evaluaciones sobre los riesgos para la salud.”*

Es por tal razón, que La Organización Mundial de la Salud creó agendas y proyectos de investigación sobre Campos Electromagnéticos conocidos como “CEM” (Campos Electromagnéticos) mismos que comprenden diversos proyectos científicos, teniendo de presente los siguientes objetivos:

“1. Evaluar el estado de la ciencia.

El Proyecto Internacional CEM ha realizado varias evaluaciones científicas de los efectos sobre la salud de la exposición a campos de frecuencias correspondientes a diversas partes del espectro electromagnético. Además, ha realizado evaluaciones sobre objetivos de investigación específicos, que van de los niveles térmicos perjudiciales en el organismo humano a los impactos sobre el medio ambiente de las instalaciones de CEM. La OMS está realizando actualmente una evaluación y estimación completa de los riesgos para la salud de exposiciones a CEM de todas las frecuencias. Los resultados de esta Evaluación de los Riesgos para la Salud no estarán disponibles hasta dentro de unos años.

2. Identificar lagunas de conocimiento que deben investigarse en mayor profundidad para mejorar las evaluaciones de los riesgos para la salud.

Los resultados de las evaluaciones científicas se utilizan para identificar las lagunas de conocimiento y constituyen la base de la Agenda de investigación sobre CEM de la OMS. Esta Agenda de investigación incluye una lista de investigaciones pendientes sobre CEM que deben completarse para que la OMS disponga de información suficiente para mejorar sus evaluaciones sobre los posibles riesgos para la salud de la exposición a CEM. La Agenda de investigación incluye también un conjunto de directrices generales sobre la calidad de las investigaciones sobre CEM.

3. Fomentar investigaciones centradas en los campos definidos antes.

El Proyecto Internacional CEM ha creado una base de datos sobre investigación cuyo propósito es informar a investigadores de todo el mundo sobre qué proyectos de interés para la Agenda de investigación sobre CEM de la OMS están en curso y cuáles son aún necesarios.”

Es por ello, que La Organización Mundial de la Salud no es y ni podrá ser concluyente en decir que no existen consecuencias por la emisión de radiación no ionizante, ya que no todo está escrito o más bien descubierto en materia de Campos Electromagnéticos; pues como ha sucedido en otros casos o aspectos en donde en un tiempo la ciencia y la tecnología arrojaron resultados alentadores y varios años después, nuevos métodos científicos y tecnológicos aducen qué tan negativo y nefasto fueron “x” componentes médicos o dispositivos tecnológicos (Tabaco, asbesto, en Panamá el Gamexol, Fibra de vidrio, etc.).

El Artículo Tercero de La Resolución N° 1056, hace referencia a uno de los puntos más sensitivos de todo el instrumento jurídico y es precisamente el aspecto de la distancia mínima que debe existir con el predio colindante, para la ubicación e instalación de una torre de antenas de telefonía celular y similares; en otras palabras, la distancia entre la torre y la línea de propiedad más próxima; es de tan sólo seis (6) metros de la base de la torre al predio colindante.

Lo antes indicado, sin lugar a dudas ha generado un sin fin de conjeturas y específicamente alarma en las comunidades densamente pobladas; sin embargo, he aquí la génesis que radicó el interés por el presente estudio técnico jurídico.

Al analizar el aspecto de la distancia, resalta a la mente las normas que regulan el desarrollo urbanístico nacional por intermedio de La Ley N° 6 de 7 de febrero de 2006, la cual reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones.

En el cuerpo normativo antes citado existen una gama de artículos sobre planificación y zonificación de los suelos de los cuales es importante destacar el artículo segundo que reza así:

“ARTÍCULO 2. El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la **organización del uso** y la ocupación del territorio nacional y de los **centros urbanos**, mediante el **conjunto armónico de acciones y regulaciones**, en función de sus características físicas, **ambientales**, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de **mejorar la calidad de vida de la población**.” (El resaltado es nuestro)

En función del precitado artículo es viable esbozar la importancia de la organización del suelo y principalmente si es en centros urbanos densamente poblados, en el cual todo lo que en ellos se disponga crear, debe ser con acciones de forma armónicas al entorno como tal; sin perder la perspectiva ambiental, socioeconómica, cultural, etc.; ya que a fin de cuenta lo que se busca es el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y específicamente de los pobladores de centros urbanos.

En este orden de ideas y teniendo de presente la distancia de seis (6) metros a la que alude La Resolución N° 1056, para la ubicación e instalación de la torre para las antenas de telefonía celular y similares, resulta impresionante creer que una estructura como lo es una torre que regularmente oscila entre unos treinta (30) a cincuenta (50)

metros de altura, ubicada en la interioridad del patio de una vivienda enclaustrada en una zona residencial densamente poblada, como los que comúnmente encontramos en sectores de la Capital de Panamá, San Miguelito, Arraiján, entre otras comunidades que al ser tan habitadas, requieren de mayor instalación de estas torres para hospedar las antenas y demás equipos indispensables, para el funcionamiento de la telefonía móvil y similares, lo que genera la creación consciente o inconsciente de campos electromagnéticos.

Estos campos electromagnéticos, a los ojos de los proveedores e incluso a criterio de la ASEP, provienen de la necesidad del sistema que demandan los usuarios del servicio de telefonía celular; no obstante, según la ASEP, el campo de cobertura está limitado a la frecuencia y que el espectro o radio de acción del proveedor, siempre es el mismo aunque instale cada vez más torres para antenas; ya que la cobertura siempre será la misma, sólo que es repartida entre las distintas antenas ubicadas por torres.

En materia urbanística existen las conocidas zonificación del suelo, en el caso de algunos distritos como el de Santiago, rigen disposiciones Municipales que datan de 1978 (Acuerdo Municipal N° 45 del 30 de septiembre de 1978, mediante el cual se prueba el “Plan General de Desarrollo Urbano para la ciudad de Santiago”) en donde se reglamenta de forma muy visionaria y específica la utilización de los suelos y en el cual determinan qué tipo de infraestructuras es la compatible para cada zona del Distrito de Santiago.

Así, tenemos por ejemplo, la zonificación residencial de baja densidad R-1, en ella se permitirá la construcción, reconstrucción o modificación de edificios destinados a viviendas unifamiliares aisladas, bifamiliares, casas en hileras y para sus usos complementarios, tales como: piscinas, comercio vecinal o de barrio, edificios docentes y religiosos, institucionales, etc., siempre que dichos usos y sus estructuras no contribuyen perjuicios a los vecinos o afecten en forma adversa el carácter residencial de baja densidad de la zona.

Además, se pueden enumerar algunas características de este tipo de zonificación: 100 personas por hectárea o 20 unidades de vivienda por hectárea; vivienda unifamiliar hasta 600 metros cuadrados por lote y de 300 metros cuadrados si es vivienda bifamiliar y de casa en hilera es de 250 metros cuadrados por unidad.

En la zonificación residencial y multifamiliar de mediana densidad R-2 se permitirá la construcción, reconstrucción o modificación de edificios destinados a viviendas unifamiliares, bifamiliares, casas en hilera y edificios de apartamentos y para usos complementarios, tales como casetas, piscinas, comercio vecinal o de barrio, edificios docentes, religiosos, culturales, asistenciales, y pequeñas oficinas de profesionales residentes como función secundaria del uso residencial, siempre que dichos usos complementarios y sus estructuras no constituyen perjuicios a los vecinos o afecten en forma adversa al carácter residencial de la zona.

Al igual que la zonificación de baja densidad R-1, se pueden enunciar algunas características: hasta 500 personas por hectáreas o 100 unidades de vivienda por hectáreas; área mínima por lote de 400 metros cuadrados para unifamiliar y de 225

metros cuadrados por unidad y de 200 metros cuadrados por casa de hilera por unidad.

En fin, cierto es que las familias planifican su vida con múltiples sueños y anhelos y de un día para otro, se encuentran con la sorpresa que en su vecindad se instalará una de estas temidas torres para telefonía móvil y similares, lo que sin lugar a dudas les afecta emocional, visual y por qué no..., hasta económicamente; pues como es normal pensar que a nadie le gustaría vivir o adquirir una propiedad que este construida en las inmediaciones de una estructura como la de una torre de telefonía móvil.

Todo lo antes planteado tiene su asidero legal en la Ley N° 6 de 7 de febrero de 2006, ya que en su artículo sexto manifiesta lo siguiente:

“Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

El Ministerio de Vivienda orientará y capacitará a los municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

El Gobierno Local actuará a través de cada uno de los municipios responsables de los aspectos urbanos locales que sean de su competencia.”.

Otro de los puntos a los que se hace referencia en el artículo tercero de la Resolución N° 1056, es el de la distancia que debe existir entre la torre y centros educativos, hospitales y otros, al expresar lo siguiente:

“Para el caso de áreas en las que se encuentren ubicados centros educativos, hospitales y asilos la distancia no podrá ser menor de 50.00 metros.

Parágrafo: Esta disposición se adopta como principio precautorio para la salud pública, en consenso con la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, ya que la Organización Mundial de la Salud no recomienda ninguna distancia de seguridad, sino que toma como referencia la recomendación de organismos científicos y/o técnicos reconocidos en la materia, que establecen límites de exposición debido a las emisiones de ondas generadas por las antenas.”.

Sin lugar a dudas, lo antes citado genera inquietud; ya que la gente se pregunta bajo qué criterio puede el Ministerio de Salud por disposición del Director General de Salud, arribar a la conclusión de que la distancia de cincuenta (50) metros es la más prudente para ser empleada como medida precautoria; ya que si tomamos como criterio respectivo, la preservación de la vida humana como tal; surge entonces otra interrogante y es ¿cuánto valor no han de tener, igualmente los habitantes de un centro residencial afectados por la edificación de una torre para antenas de celulares, con la distancia mínima e irrisoria de seis (6) metros de sus hogares?

Porqué no ser salomónico y conservador, ya que si la Organización Mundial de la Salud no recomendó la distancia adecuada por lo neurálgico del tema, el Estado panameño entonces sí mostró la capacidad científica para llegar a la conclusión que la distancia prudencial era la de seis (6) metros desde la base de la torre a la propiedad colindante y de cincuenta (50) metros a centros hospitalarios entre otros.

En cuanto al porqué de la distancia de (6) metros y no la de (500) metros la ASEP ha manifestado lo siguiente:

“Los sistemas celulares y de PCS fueron diseñados para cubrir áreas extensas con transmisores de muy baja potencia, esto implica que deben instalar un mayor número de sitios y de radio estaciones bases para mantener las comunicaciones. Si se permitiera la instalación de antenas en áreas distantes a las zonas pobladas, tendrían que utilizar transmisores de mayor potencia, incrementando los niveles de radiación recomendados por los organismos internacionales con injerencia en estos temas.”

Igualmente la ASEP, explica el porqué de admitir la construcción de torres para antenas de telefonía celular en Panamá, lo que justifica de la siguiente forma:

En atención a que en más de cincuenta (50) años los estudios realizados por la Comisión Internacional de Radiación No Ionizante (ICNIRP) no presentan evidencias sobre afectaciones a la salud, por lo cual la ASEP considera viable la construcción de torres y antenas, siempre y cuando se cumpla con los niveles de precaución establecidos y los cuales son recogidos en la actualidad en la Resolución AN N° 2848- Telco de 5 de agosto de 2009. (Esta resolución será estudiada con mayor detenimiento en líneas posteriores)

Otro de los aspectos de la Resolución N° 1056 de los cuales vale la pena realizar algunas consideraciones es el Artículo Séptimo, el cual reza así:

“Toda persona natural o jurídica que solicite, a la Autoridad Sanitaria Regional responsable del área, el Permiso de Construcción para la instalación de torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares, así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas, deberá hacerlo mediante memorial acompañado de la siguiente documentación:

- 1. Solicitud de inspección a la Región Sanitaria respectiva.*
- 2. Planos de las estructuras alternativas y localización de la torre;*
- 3. Copia de la Autorización de la Autoridad Nacional del Ambiente en la cual conste de que se permite la instalación de la torre en área protegida;*
- 4. Copia de la Certificación de la Autoridad de Aeronáutica Civil que conste lo siguiente:*

a) Que la altura de la torre no debe pasar los límites establecidos en la superficie limitadora de obstáculos establecidos para el respectivo aeropuerto;

b) Que la instalación no afecta los sistemas de comunicaciones de aeronáutica.

5. Copia de la Certificación de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos, en la cual conste que se cumple con las medidas de seguridad y prevención contra incendios.

6. Copia notariada del acta donde conste el cumplimiento de lo establecido en el artículo **Décimo Segundo de esta Resolución.**

Parágrafo: La expedición del Permiso de Construcción solamente tendrá lugar cuando se haya cumplido con los puntos anteriores y que el funcionario de salud autorizado, haya practicado la inspección a la instalación a fin de verificar que se cumple con todas las disposiciones sanitarias establecidas en la presente Resolución. La Autoridad Sanitaria Regional otorgará o negará el Permiso de Construcción mediante Resolución Motivada.”(El resaltado es nuestro)

(En la actualidad estos permisos son otorgados por los Municipios ver Resoluciones AN N° Telco 2161 y Anexo 2848.)

De lo citado, es conveniente resaltar dos aspectos importantísimos: el primero, de ellos es el hecho que si bien es cierto se solicita un plano, los mismos han de ser los de la estructura que se pretende construir, entendiéndose como estructura el vaciado de concreto que se encuentra como fundación o base de la cual se amarrará dicha torre; así como un plano de localización o ubicación en rumbos, medidas y coordenadas de ubicación de la torre.

Al analizar este elemento requerido para la expedición del permiso de instalación de la torre que albergará a las antenas de telefonía celular, se puede percibir que no existe ninguna norma en la que se le obligue a la empresa concesionaria o al contratista que ejecuta la edificación; el presentar planos demostrativos que expresen el comportamiento del lóbulo de la onda electromagnética emitida por la antena; así, como

el radio de cobertura de la onda; de la misma manera no se exigen las especificaciones del equipo a instalar sobre la torre, lo que se considera como un verdadero estado de indefinición para las personas que se sientan aludidas o perjudicadas por la instalación de una antena en áreas residenciales de densa población; pues en el tema técnico y punto medular del presente estudio, es que se le deja al arbitrio de las empresas concesionarias instalar los equipos que consideren necesario; simplemente supeditados a la emisión de la frecuencia y densidad de potencia expresada por el artículo segundo de la Resolución N° 1056 en comento.

El segundo elemento que conviene resaltar del mencionado artículo séptimo, es el concerniente al pronunciamiento de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), respecto a si la edificación de la torre se encuentra o no enclaustrada en áreas protegidas.

Para la Ley General de Ambiente un área protegida es definida como *“Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales.”*

En efecto son aquellas áreas de la geografía panameña que por sus respectivas características ambientales, han de ser declaradas como zonas especiales; sin embargo, de este hecho surge la interrogante siguiente ¿Cuál es la importancia de determinar si el área donde se pretende instalar la torre se encuentra en un área protegida?; ¿Acaso no tiene mayor valor el hecho de que se construyan en áreas

densamente pobladas, en donde la afectación puede ir directamente enfocadas al ser humano?

Estas son algunas de las interrogantes a las que miles de panameños han arribado, ya que parece insólito pensar que exista necesidad del sistema en un área protegida, cuando éstas regularmente se encuentran en lugares extremadamente distantes y casi despoblados por seres humanos.

En cambio y manteniendo la ilación del tema, el artículo décimo segundo de la Resolución N° 1056, expresa lo siguiente:

“Las empresas interesadas en instalar torres para antenas de telefonía móvil, troncal y similares, así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas, deberán realizar actividades informativas, previa a la solicitud de aprobación del Permiso de Construcción, dirigidas a los ciudadanos que residen en un radio de 100.00 metros del sitio destinado a la ubicación de la torre, en la cual se desarrollen como mínimo los temas siguientes:

- a) La necesidad y beneficios de instalar la torre y antenas en el sitio propuesto;***
- b) Las ondas electromagnéticas y sus efectos a la salud según las potencias generadas por las antenas y según las gamas de frecuencias;***
- c) Las buenas prácticas que se mantendrán durante la operación de las antenas.***

En cumplimiento de lo establecido en el presente artículo, las empresas operadoras deberán invitar al Inspector de Saneamiento Ambiental responsable de atender la solicitud del Permiso de Construcción. Este funcionario dará fe en el Acta Notarial, que se realizó la actividad.”.(El resaltado es nuestro)

Frente al escenario planteado, es importante hacer mención del contenido del Artículo 2 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, sobre Transparencia, y algunos

concordantes que hacen referencia a la información sobre este tipo de actividades, veamos:

“ARTÍCULO 2. Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley. Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto a éste.”

El prenombrado artículo establece que cuando una empresa privada brinde un servicio público, cualquier persona tiene derecho a que se le dé la información requerida, en este caso se trata del servicio público de telecomunicaciones y por lo tanto, se debe tener acceso a la información y estas empresas privadas deben dar acceso a la misma.

Del mismo modo, se hace necesario citar el Artículo 25 de la Ley 6 en comento, que regula la obligatoriedad de llevar a cabo consultas ciudadanas o alguna modalidad de ella, cuando se trata de actividades que involucran derechos colectivos:

“ARTÍCULO 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente,

que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.”.

Al respecto de la necesidad de la Consulta Ciudadana nuestra Corte Suprema de Justicia en reciente fallo ha expuesto lo siguiente:

“En relación con este cargo que sustenta la solicitud de suspensión provisional, la Sala encuentra, en un análisis preliminar del expediente administrativo que sirve de antecedente al caso, y sin entrar en el fondo del asunto, que hay evidencias que fundamentan el cargo de apariencia de ilegalidad, toda vez que, no hay constancia de Consulta Pública o de alguna otra de las modalidades establecidas en la ley 6 del 2002 y el supuesto Informe de Actividad Informativa que consta de foja 32 a 34 de dicho expediente y el panfleto que consta a foja 31, no parece ajustarse, a simple vista, a lo dispuesto en el numeral 12 de la Resolución 1056 de 2007. Esto es así, por las siguientes razones:

No hay un Acta Notarial levantada por el Inspector de Saneamiento Ambiental de la Actividad informativa realizada por la empresa, ni de su participación en la misma.

El panfleto presentado no desarrolla los tres temas mínimos que la norma obliga y no hay constancia de su entrega a los ciudadanos.

El “Informe de Actividad Informativa”, donde se remite el informe de las “visitas informativas” dirigidas a los ciudadanos que residen a unos 100 metros del sitio destinado a la ubicación de la torre, no cumple con los requerimientos legales.

Las encuestas presentadas, sólo se limitan a que el ciudadano responda preguntas no relacionadas a los temas que la ley obliga a tratar, lo que podría implicar que no se ha cumplido el artículo décimo segundo de la Resolución 1056

*de 2007 y la realización de alguna consulta pública u otra modalidad de participación ciudadana, prevista en el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, sobre la instalación de la infraestructura que la entidad de administración pública debe autorizar.*³

En resumen, la **Ley 6 de Transparencia**, efectivamente es aplicable a este tipo de actividades y ello ha quedado evidenciado con el contenido del articulado mencionado y del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia que da cuenta de ello.

Como corolario de lo expuesto, somos del criterio que dicha resolución (1056), jamás debió ser proferida puesto que la misma contrastaba leyes de la república e inclusive la propia Constitución Política de nuestro país. Veamos.

"Habida cuenta de lo anterior, el Pleno estima inadecuada la alegada aplicación del principio de precaución que hace la Resolución No. 1056 de 29 de noviembre de 2007, considerando que, tal como afirman los amparistas, no existe base científica fiable para la fijación de estas limitaciones. Por lo tanto, al ser la mencionada disposición reglamentaria incompatible con las garantías previstas por el Régimen Ecológico de la Constitución, el Pleno opta por inaplicar aquélla, en plena observancia de la regla de hermenéutica legal contenida en el artículo 12 del Código Civil.

A este respecto, vale la pena traer a colación también lo dispuesto por la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales" (G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2000):

"ARTÍCULO 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser

³ Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Vicente Archibold Blake, en representación de Enna Esther Avilés de Borisoff, Mirtha Ayarza de Sierra, Beatriz Pérez, Manuel Batista, Anayansi Turner Yau, Alejandro Guzmán, Idaira Velsi Bustamante, Felicidad de Hernández y Johana Lorena Palma, 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, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. Ponente: Adan Amulfo Arjona I.-Panamá, seis (6) de abril de dos mil nueve (2009).

aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos...." (Subraya la Corte.)

"ARTÍCULO 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos." (Subraya la Corte.)

"ARTÍCULO 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes." (Subraya la Corte.) ..."⁴

Del fallo antes citado, se puede concluir que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, deja las puertas abiertas para que dicha resolución o normativas semejantes, puedan ser atacadas por vía de nulidad, entendiéndose por medio de una demanda contenciosa de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

1.4. Decreto Ejecutivo N° 562 de 21 de octubre de 2008

El Decreto Ejecutivo N° 562, vino a representar un giro de 180 grados al disponer el Presidente Martin Torrijos Espino, que la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), estaría encargada de reglamentar las normas técnicas, sistemas de instalación e inspección de **"torres para antenas"** de los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión.

Igualmente queda encargada por disposición del precitado Decreto Ejecutivo, a la concierne divulgación de las medidas de prevención y normas de instalación de

⁴ Apelación de Amparo de Garantías Constitucionales presentado por el licenciado Luis González, actuando en su propio nombre y en representación de Graciela Bonilla y Ramiro Núñez contra la Resolución no. 37 de 1 de julio de 2008, dictada por la Dirección General de Salud de Veraguas. Ponente: Alejandro Moncada Luna. - Panamá, veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

las “torres de antenas” de los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión.

De los párrafos antes descritos se desprende un elemento que nos motiva suspicacia, ya que pareciera que existe una confusión de conceptos. Esto lo decimos ya que lo que produce la emisión de las ondas electromagnéticas no es precisamente la torre, sino más bien las antenas de celular y todos los equipos de microondas que son instaladas u hospedados en las torres y similares.

Es por esta razón que al analizar el instrumento jurídico donde se le asigna la competencia a la ASEP para reglamentar la materia objeto del presente trabajo, lo que hace en realidad es demostrar que el cuerpo normativo en comento fue emitido en un momento crucial y extremadamente polémico; en donde a nivel nacional los panameños se organizaban para protestar por la proliferación descontrolada de edificaciones en todas sus modalidades, para instalar antenas y demás equipos propios de la telefonía celular.

1.5. Resolución AN-N° 2161–Telco- Panamá de 28 de octubre de 2008

El 28 de octubre de 2008, la Autoridad de los Servicios Públicos emite la Resolución AN, N° 2161, por la cual se dictan medidas transitorias relacionadas con la instalación de infraestructuras y torres para antenas de los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión y emite otras disposiciones.

Mediante el precitado instrumento surgen elementos concernientes a la posibilidad de compartir las infraestructuras existentes para que se hospeden los equipos emisores de ondas electromagnéticas de telefonía celular. Del mismo modo

amplía otros elementos que fueron tímidamente desarrollados por la Resolución N° 1056 de 2007; para lo cual, se procede a renglón seguido destacar algunos de estos elementos.

Se dispone o más bien se **ORDENA** de manera categórica a las empresas concesionarias de los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión que, en atención al derecho de acceso a las redes (*No al de la salud pública*), ofrezcan y permitan a otros concesionarios, siempre que sea técnicamente factible, **el acceso y uso compartido de las infraestructuras y torres que se instalen para soportar las antenas**, en condiciones transparentes, no discriminatorias y bajo criterios de precios orientados a costos eficientes.

Es de importancia hacer mención que a través de la resolución en comento se estableció que cuando existan diferencias o desavenencias entre las compañías producto del derecho a obtener hospedaje en las infraestructuras ya existentes, podrá mediar la Autoridad de los Servicios Públicos para encontrar soluciones a tales controversias.

De la misma manera se aumenta la densidad de potencia que estableciera en su momento la Resolución N° 1056, en una proporción de 500 MHz adicionales para las frecuencias que oscilan entre los 300 a 1500 (MHz). **TABLA N°2**

DENSIDAD DE POTENCIA mW/cm ²	FRECUENCIA (MHz)
100	0.3 a 3.0
180/f ²	3.0 a 30
0.2	30 a 300
f/2000	300 a 1500
1.0	1500 a 100,000

Como corolario de lo anterior, la Autoridad de los Servicios Públicos transfiere la aprobación de este tipo de infraestructuras a los municipios, hasta tanto no haya una regulación especial sobre la materia; regulación que hace referencia al otorgamiento de los permisos de construcción; sin embargo, adiciona una serie de requisitos técnicos de infraestructura que las empresas deben presentar para obtener la autorización por parte del municipio y así, erigir la obra. Requisitos tales como planos de las infraestructuras y coordenadas de ubicación de las torres; copia de la certificación de la Autoridad de Aeronáutica Civil en la que conste que la instalación no afecta los sistemas de aeronavegación y copia de la certificación de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos responsable del área, en la cual conste que se cumple con las medidas de seguridad y prevención contra incendios.

1.6. Resolución AN-N° 2848-TELCO, Panamá, 5 de agosto de 2009.

La Resolución N° 2848, es el último y más reciente instrumento jurídico, mediante el cual se adopta la reglamentación que regirá la instalación, operación y uso compartido de torres y/o estructuras que soportan antenas de telecomunicaciones, luego de la recepción y ponderación de diversos comentarios de la sociedad civil y empresas concesionarias, esbozados durante Consulta Pública realizada del 16 de marzo al 6 de abril de 2009.

Mediante la consulta, diversas personas en representación de sus comunidades manifestaron algunas inquietudes, fundamentalmente a lo que respecta a los riesgos para la salud humana y contaminación ambiental; lo concerniente a la necesidad de que las estructuras para antenas de telefonía celular y similares sean construidas a no

menos de una distancia mínima de 100 metros de la casa más próxima de la edificación que alberga a las antenas; la posibilidad de aminorar el efecto visual que involucra la construcción de una torre. La instalación de sistemas mimetizadores (barreras visuales de camuflaje) que suavizaran total o parcialmente el impacto que las antenas y sus soportes pudieran causar en algunos ambientes.

Igualmente se planteó la posibilidad de que se imponga como obligación la existencia de un estudio de impacto ambiental para la instalación de esta infraestructura y equipos de telecomunicación.

A todas y cada una de las interrogantes y sugerencias planteadas, la ASEP le fundamentó a las comunidades, los parámetros, mecanismos y recomendaciones internacionales que rigen a la telecomunicación, así como a las organizaciones encargadas de estudiar la radiación no ionizante como las ICNIRP, lo que finalmente trajo como conclusión la creación del Anexo A de la Resolución N° 2848 de 5 de agosto de 2009.

1.7. Anexo A. Resolución N° 2848 de 5 de agosto de 2009.

El presente Anexo A de la Resolución N° 2848, se ha constituido como el instrumento técnico jurídico más consensuado, para con lo que respecta a la reglamentación de instalación y uso compartido de torres para antenas de telefonía celular y similares; al igual que los valores en cuanto a las frecuencias, densidad de potencia y niveles de exposición, exposición ocupacional y poblacional a los campos eléctricos y magnéticos; por lo que se convierte en un documento mucho más

elaborado con relación a las cuatro resoluciones y decretos ejecutivos que antes pretendieron regular la materia.

Al ser dicho instrumento jurídico de reciente emisión, consideramos propicia la oportunidad de describir y esbozar algunas características y elementos del mismo; ya que consta de once (11) apartados de los cuales haremos breves menciones.

En cuanto a las **Disposiciones Generales**, pretende describir de manera categórica, el objeto y ámbito de aplicación de dicha normativa; al expresar que el reglamento en mención tiene por objeto el establecer los **mecanismos y parámetros para la instalación, fiscalización y uso compartido de las torres y/o estructuras que soportan las antenas y equipos de telecomunicaciones, adoptando de esta manera las recomendaciones Internacionales como medidas precautorias que protejan la salud y seguridad de las personas ante las emisiones electromagnéticas no ionizantes y cuya aplicación le atañe a todos los concesionarios de telecomunicaciones e instaladores de torres y/o estructuras que soportan antenas de telecomunicaciones.**

De igual forma, el mismo cuerpo normativo expone veintiséis (26) definiciones de elementos que convergen en las instalaciones de torres y equipos para telefonías celulares y similares tales como: Campo eléctrico, Campo magnético, Emisiones electromagnéticas no ionizantes, Espacio del sitio, Estructura Multiuso, Herrajes, ICNIRP, Zona Saturada entre otros.

Uno de los apartados de mayor relevancia es el de los **principios generales para la instalación de torres y/o estructuras que soportan antenas de**

telecomunicaciones, el cual estipula que existe una obligación del uso compartido de las torres y demás infraestructuras expresando que *“los concesionarios e instaladores están obligados a permitir el uso compartido de las torres y/o estructuras que soportan las antenas y equipos de telecomunicaciones, cuando sea técnicamente factible, a través de la suscripción de un contrato”*, que para tales efectos deben negociar, en la cual convergen algunas condiciones y procedimientos a seguir, para compartir estas estructuras, con la finalidad de evitar la proliferación y duplicidad de las torres.

En cuanto a las **facultades que tiene la Autoridad de los Servicios Públicos** se encuentran los siguientes:

1. Verificará y vigilará que la instalación y funcionamiento de las torres y/o estructuras de telecomunicaciones, cumplan con las normas y disposiciones establecidas en el presente reglamento y demás disposiciones aplicables, sin menoscabar la competencia que en materia de fiscalización le corresponde a otras Autoridades.
2. Velará por el cumplimiento del procedimiento de instalación de torres y/o estructuras de telecomunicaciones dispuesto en el presente Reglamento.
3. Solicitará información sobre la ubicación de las torres y/o estructuras que soportan antenas de telecomunicaciones, mediante el levantamiento de un inventario que detalle las características técnicas de las mismas, el cual pondrá a disposición de los concesionarios o instaladores.

4. Promoverá y ordenará el uso compartido de torres y/o estructuras que soportan antenas de telecomunicaciones. La ASEP emitirá opiniones y/o criterios en esta materia.

5. Verificará las emisiones radioeléctricas, en atención a los parámetros y recomendaciones internacionales, adoptados por la República de Panamá.

6. Publicará oportunamente los resultados de las mediciones realizadas, utilizando una metodología sencilla y clara, la cual esté dirigida al público en general.

7. Declarará las zonas saturadas de acuerdo a las definiciones establecidas en el presente reglamento. *“Zona Saturada: Área en la que los valores de densidad de potencia en milivatios por centímetro cuadrado o de intensidad de campo eléctrico en voltios por metro, medidos por la ASEP, alcancen el 75% de los límites máximos de exposición recomendados por la ICNIRP adoptados en el presente reglamento.”*

8. Publicará las áreas de protección y de normas especiales, en base a las disposiciones que para tales efectos hayan sido emitidas por las entidades competentes. La información que se publique no es limitante o excluyente de cualquier normativa vigente o que sea emitida.

En cuanto a las formalidades que las concesionarias deben obtener para que se surta la instalación de torres y estructuras, se encuentra fundamentalmente el agotar todos los trámites y gestiones necesarias para lograr el **Uso Compartido** de torres y/o

estructuras existentes. De no proceder el uso compartido, el cual ha debido justificarse, se deberán iniciar los trámites correspondientes para obtener, por parte de la ASEP, su **Visto Bueno**, el cual deberá adjuntarse a los requisitos exigidos por las Autoridades Municipales, de igual forma las concesionarias e instaladores deberán solicitar a las Autoridades Municipales el **Permiso de Construcción** y cumplir con todas las disposiciones exigidas tales como: uso de suelo o zonificación, presentación de planos y diseños correspondientes, autorizaciones/visto bueno de la Autoridad de Aeronáutica Civil y de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos, entre otras, que se encuentren relacionadas con la obtención de dicha aprobación y le sean aplicables.

1.7.1. De las emisiones electromagnéticas

Adopción de recomendaciones Internacionales según el Anexo A de la Resolución N° 2848 de 5 de agosto de 2009

Se adoptan las recomendaciones y procedimientos internacionales establecidos por la ICNIRP, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT), en las cuales se establezcan los límites de seguridad sobre la exposición a las personas y los procedimientos para verificar el cumplimiento de los mismos, como medidas precautorias de salud.

En lo que respecta a los límites máximos de exposición de estos campos electromagnéticos a las personas; la densidad de potencia, en milivatios por centímetro cuadrado, o los valores de intensidad de campo eléctrico en voltios por metro, medida en cualquier frecuencia y de acuerdo a las recomendaciones y procedimientos de medición adoptados; no podrán exceder el 75% de los valores establecidos en las Tablas 1(Uno) y 2(Dos).

TABLA N°3: 1Niveles de referencia para exposición ocupacional a campos eléctricos y magnéticos (valores rms no perturbadores)

Rango de Frecuencias (MHz)	Intensidad de Campo Eléctrico (Vm ⁻¹)	Intensidad de Campo Magnético (Am ⁻¹)	Densidad de Flujo Magnético (μT)	Densidad de Potencia (Wm ⁻²)
Hasta 1Hz	–	1,63 x 10 ⁵	2 x 10 ⁵	–
1 – 8 Hz	20 000	1,63 x 10 ⁵ / f ²	2 x 10 ⁵ / f ²	–
8 – 25 Hz	20 000	2 x 10 ⁴ / f	2,5 x 10 ⁴ / f	–
0,025 – 0,82 kHz	500 / f	20 / f	25 / f	–
0,82 – 65 kHz	610	24,4	30,7	–
0,065 – 1 MHz	610	1,6 / f	2 / f	–
1 – 10 MHz	610 / f	1,6 / f	2 / f	–
10 – 400 MHz	61	0,16	0,2	10
400 – 2000 MHz	3 f ^{0,5}	0,008 f ^{0,5}	0,01 f ^{0,5}	f / 40
2 – 300 GHz	137	0,36	0,45	50

¹Valores adoptados del documento de las recomendaciones de ICNIRP.

Tabla No.2: 1Niveles de referencia para exposición poblacional a campos eléctricos y magnéticos (valores rms no perturbadores)

Rango de Frecuencias (MHz)	Intensidad de Campo Eléctrico (Vm^{-1})	Intensidad de Campo Magnético (Am^{-1})	Densidad de Flujo Magnético (T)	Densidad de Potencia (Wm^{-2})
Hasta 1Hz	–	$3,2 \times 10^4$	4×10^4	–
1 – 8 Hz	10 000	$3,2 \times 10^4 / f^2$	$4 \times 10^4 / f^2$	–
8 – 25 Hz	10 000	$4000 / f$	$5000 / f$	–
0,025 – 0,8 kHz	$250 / f$	$4 / f$	$5 / f$	–
0,8 – 3 kHz	$250 / f$	5	6,25	–
3 – 150 kHz	87	5	6,25	–
0,15 – 1 MHz	87	$0,73 / f$	$0,92 / f$	–
1 – 10 MHz	$87 / f^{0,5}$	$0,73 / f$	$0,92 / f$	–
10 – 400 MHz	28	0,073	0,092	2
400 – 2000 MHz	$1,375 f^{0,5}$	$0,0037 f^{0,5}$	$0,0046 f^{0,5}$	$f / 200$
2 – 300 GHz	61	0.16	0.20	10

¹Valores adoptados del documento de las recomendaciones de ICNIRP.

2. El Principio Precautorio

El principio de "precaución" o también llamado "de cautela" exige la adopción de medidas de protección antes que se produzca realmente el deterioro del medio ambiente, operando ante la amenaza a la salud o al medio ambiente y ante la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos.

Es imperioso destacar que el principio de precaución en materia ambiental se distingue del principio de prevención; toda vez que el primero exige necesariamente tomar medidas que reduzcan la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave, a pesar de que se ignore la probabilidad precisa de que éste ocurra; no obstante el principio de

prevención obliga a tomar medidas dado que se conoce el daño ambiental que puede producirse.

Es por tal razón que las normativas se centran en otorgar protección sanitaria a los ciudadanos frente a los efectos adversos conocidos para la salud; sin embargo, los efectos menos probados han sido tomados en cuenta sólo por algunas normativas, expresamente sobre la base del principio de precaución, tal es el caso de Suiza, Italia, Australia y Nueva Zelanda.

En Panamá, La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones con respecto al Principio de Precaución:

"...

En lo que toca a la constitucionalización del principio de precaución es preciso destacar el contenido del artículo 119 de la Carta Política que reconoce el deber del Estado y de todos los habitantes del territorio nacional 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 seguimiento de la directiva constitucional consagrada en el citado precepto, nuestro país acogió el principio de precaución en el ámbito de la protección ambiental, al suscribir, la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)...

..."⁵

Se ha dicho entonces que el derecho internacional, en especial a partir de los años 70 del siglo pasado, los estados fueron forjando y consolidando el contenido del principio de precaución, como criterio hermenéutico válido para justificar la intervención

⁵ Sentencia de 24 de noviembre de 2008, proferida dentro del Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad interpuesto por la firma de abogados Rodríguez Robles & Asociados, en representación de Dora

de la autoridad para obtener la protección del medio ambiente y la salud pública frente a graves afectaciones potenciales que, aunque no cuenten con certeza científica absoluta al momento de evaluarlas, la naturaleza especial de los bienes posiblemente afectados, justifica que ante un principio de prueba científica se dispense la protección cautelar.

De igual manera, la Corte Suprema, en otro pronunciamiento hace referencia al principio de precaución, reafirmando como una herramienta interpretativa válida y eficaz en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la potestad cautelar en su manifestación de protección del ambiente y la salud pública, cuando se configuren los siguientes elementos:

Exista la razonable amenaza o peligro de la ocurrencia de un daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población; además que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que aunque reparable resulte dificultosa o prolongadas su restablecimiento y por último, que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo.

En reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en relación a las antenas de telefonía celular y al Principio de Precaución, estableció lo siguiente:

“Aplicando el principio de precaución, encontramos que los tres elementos identificados en nuestro Auto de 24 de noviembre de 2008 se encuentran presentes en este caso:

Villarreal y otros, para que se declarara nulo, por ilegal, el Contrato N° 94 de 13 de octubre de 2005, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias.

1. El conocimiento científico disponible se basa en el presupuesto de que "la exposición del público [a las antenas o estaciones base de telefonía móvil, troncal y similares, así como de radio frecuencias, repetidoras y microondas] es baja". Resulta evidente entonces que la instalación de estas antenas en áreas públicas o 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 áreas públicas o zonas residenciales es de suma gravedad, puesto que entre los potenciales efectos de la exposición cercana y prolongada a los referidos campos electromagnéticos se encuentra el linfoma, que es una de las formas más malignas de cáncer. Ello amerita que esta Corte los prevenga por todos los medios a su alcance.

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...⁶

2.1. Criterio de la Unión Europea

Mediante resolución tomada por el Consejo Europeo en diciembre del 2000 en Niza, los estados miembro de la Unión Europea precisaron el principio de precaución. El mismo consiste en que cuando una evaluación pluridisciplinaria, contradictoria, independiente y transparente, realizada sobre la base de datos disponibles, no permite concluir con certeza sobre un cierto nivel de riesgo, entonces las medidas de gestión del riesgo deben ser tomadas sobre la base de

⁶ Apelación de Amparo de Garantías Constitucionales presentado por el licenciado Luis González, actuando en su propio nombre y en representación de Graciela Bonilla y Ramiro Núñez contra la Resolución no. 37 de 1 de julio de 2008, dictada por la Dirección General de Salud de Veraguas. Ponente: Alejandro Moncada Luna. - Panamá, veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

una apreciación **política** que determine el nivel de protección buscado. Dichas medidas deben, cuando es posible la elección, representar las soluciones menos restrictivas para los intercambios comerciales, respetar el principio de proporcionalidad teniendo en cuenta riesgos a corto y a largo plazo, y por último ser reexaminadas frecuentemente de acuerdo con la evolución de los conocimientos científicos. En este orden de ideas el Consejo Europeo acentuó la importancia de la consulta e información a la sociedad civil, veamos:

"El Parlamento Europeo...

I. Considerando que cada vez son más numerosos los datos científicos que indican que determinados tipos de cáncer, como el cáncer de vejiga, de huesos, de pulmón, de piel, de mama y otros, se deben no sólo a los productos químicos, las radiaciones y las partículas en suspensión en el aire, sino también a otros factores medioambientales,

J. Considerando que, junto a esta evolución problemática en materia de salud medioambiental, en los últimos años han aparecido nuevas enfermedades o síndromes de enfermedades, tales como la hipersensibilidad química múltiple, el síndrome de las amalgamas dentales, la hipersensibilidad a los campos electromagnéticos, el síndrome de los edificios enfermos o el déficit de atención con hiperactividad (Attention deficit and hyperactivity syndrome) en los niños,

K. Considerando que el principio de precaución está expresamente incluido en el Tratado desde 1992 y que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en numerosas ocasiones, ha precisado el contenido y el alcance de este principio de Derecho comunitario como uno de los fundamentos de la política de protección de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente y la salud...

22. Constata que los límites de exposición a los campos electromagnéticos establecidos para el público son obsoletos, ya que no han sido adaptados desde la Recomendación 1999/519/CE del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz), lógicamente no tienen en cuenta la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, las recomendaciones de la

Agencia Europea de Medio Ambiente o las normas de emisión más exigentes adoptadas, por ejemplo, por Bélgica, Italia o Austria, y no abordan la cuestión de los grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas, los recién nacidos y los niños;

23. Pide, por tanto, al Consejo, que modifique su Recomendación 1999/519/CE, con el fin de tener en cuenta las mejores prácticas nacionales y fijar así valores límite de exposición más exigentes para todos los equipos emisores de ondas electromagnéticas en las frecuencias comprendidas entre 0,1 MHz y 300 GHz.”

7

⁷ Parlamento Europeo. Revisión intermedia del Plan de Acción Europeo sobre Medio Ambiente y Salud 2004-2010. 4 de septiembre de 2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0410+0+DOC+XML+V0//ES>

CAPÍTULO IV
DE LOS DIFERENTES PROCESOS

Al adentrarnos al estudio de los diversos procesos para tutelar los derechos de la ciudadanía, en razón de la contaminación electromagnética producida por la telefonía celular y similares es de capital importancia manifestar que la vía, así como el recurso adecuado para intentar revocar una resolución que a la postre haya servido como base fundamental, para la instalación de una torre para antenas de telefonía móvil, debe ser visto en perspectiva de la evolución que ha sufrido la legislación panameña en materia de derecho ambiental y más específicamente en relación con la emisión de radiación no ionizante.

1. El Proceso Administrativo

Previo al análisis del Proceso Administrativo como tal, es indispensable puntualizar que el Derecho Administrativo es aquella rama del Derecho Público, que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado; en especial aquellas relativas al Poder Ejecutivo.

Tradicionalmente se ha entendido que Administración, es una sub función del Gobierno encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos, de mantener el orden público, la seguridad jurídica y de entregar a la población diversas labores de varias índoles.

Para **Fernando Garrido Falla**, el Derecho Administrativo es *“aquella parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la*

administración directa o indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado.”⁸

Al adentrarnos a lo que concierne al Proceso Administrativo como normativa procedimental para dirimir las diferencias del Estado con sus administrados; nos remitimos a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales; normativa esta, que permite y a tal efecto permitió que diversas comunidades organizadas, recurrieran en contra de las resoluciones para instalación de torres de antenas de telefonía móvil en nuestro país.

Fue así, como se emitió la Resolución N° 1056 de 29 de noviembre de 2007, proferida por el Director General de Salud del Ministerio de Salud, 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; facultad que se otorga a las Autoridades Sanitarias para la expedición de los permisos de instalación.

En base a la Ley 38 de 2000, las personas pueden adoptar los recursos de Reconsideración o el de Apelación en contra de las resoluciones emitidas por la autoridad, aun cuando el recurrente no sea parte del proceso mismo (Tercero afectado). El primero de estos recursos era conocido por la propia Autoridad

⁸ Falla Garrido, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Centro de Estudios Constitucionales. 1985. Editorial Tecnos. Madrid, España. Pág. 109.

Sanitaria Regional y el segundo por el Director General de Salud. En este orden de ideas estudiaremos ambos recursos basados en la Ley 38 de julio de 2000.

1.1. El Recurso de Reconsideración y Apelación

Antes de introducimos al estudio de estos recursos, se hace necesario aclarar lo que ya se dijo en líneas superiores, en relación al hecho de que aunque la persona no sea parte, puede hacer uso de estos dos medios de impugnación.

En base a la Ley 41 de 1998 General de Ambiente, cualquier persona puede ingresar a este tipo de proceso y hacer uso de los recursos de reconsideración y apelación. Aludimos a la Ley General de Ambiente, puesto que en ésta es donde se instituye el concepto de **interés difuso**, aplicable en el ámbito del Derecho Ambiental, y teniendo en cuenta que este concepto debe ser entendido como la capacidad que tiene cualquier persona de salir en defensa de la protección del medio ambiente y así procurar o evitar cualquier tipo de contaminación, entre ellas, la contaminación electromagnética no ionizante, en el caso de las antenas de telefonía celular y similares.

Así las cosas, se entiende por **Recurso de Reconsideración**, aquel que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio.

Precisamente, por dirigirse el recurso a la misma autoridad que dictó el acto impugnado, la cual normalmente habrá de ratificar su postura, cabe dudar de que

pueda funcionar realmente como medio de impugnación o de defensa del particular.

Para algunos autores “reconsiderar” es no solo “reexaminar,” sino específicamente, “reexaminar atentamente,” por el origen etimológico de la palabra; sin embargo, el uso del vocablo lo aproxima más a un ruego de que el funcionario “reexamine con benevolencia;” en suma, un recurso graciable.

Para los efectos de la Ley 38, en sus artículos 168 y 169, con respecto al Recurso de Reconsideración, manifiesta que se podrá interponer dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia. Igualmente, una vez presentado el recurso, la autoridad de primera instancia dará en traslado el escrito del recurrente a la contraparte, por el término de cinco días hábiles, para que presente objeciones o se pronuncie sobre la pretensión del recurrente, esto en el evento de que esa contraparte exista; sin embargo, en el caso de las Resoluciones que fueron emitidas por la Autoridad Sanitaria Regional, no operaba tal traslado.

Por otro lado, la autoridad decidirá el recurso por lo que conste en autos, salvo que existan hechos o puntos oscuros que resulten indispensables aclarar, para efectos de la decisión que debe adoptarse; en cuyo caso la autoridad ordenará que se practiquen las pruebas conducentes a ese propósito, dentro de un término que no excederá de quince días hábiles.

La reconsideración, una vez interpuesta o propuesta **en tiempo oportuno** y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensiva, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.

En cuanto al **Recurso de Apelación** es el más importante recurso de los ordinarios, ya que tiene por finalidad revisar el acto o resolución proferida por el inferior.

Etimológicamente la palabra apelación, deriva de la voz latina "*appellatio*" que quiere decir citación o llamamiento y cuya raíz es "*apello*", "*appellare*".

En lo que respecta a este recurso ordinario en cuanto a la Ley 38 de 2000, el mismo podrá ser interpuesto o propuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado. Si el apelante pretende utilizar nuevas pruebas en la segunda instancia de las permitidas por la ley para esa etapa procesal, deberá indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso.

Es importante resaltar que la autoridad de primera instancia, será la competente para decidir si el recurso interpuesto es o no viable, para lo cual deberá determinar si el apelante está legitimado legalmente para recurrir; si la resolución o acto impugnado es susceptible del recurso; y si éste fue interpuesto en término oportuno; igualmente si el mismo es presentado en propiedad, la autoridad deberá

señalar el efecto en el que lo concede; y en caso contrario, deberá exponer en la respectiva resolución la causa o causas por las que no concedió el recurso.

Cumplido los recursos ordinarios antes descritos, es que se da el agotamiento de la vía gubernativa; permitiendo entonces la posibilidad de ensayar un Proceso Contencioso - Administrativo, ante la Sala Tercera de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

2. El Proceso Contencioso Administrativo

La garantía del principio de la legalidad aplicado a la Administración Pública, como consecuencia del Estado de Derecho; da pie a que los particulares puedan someter los actos, hechos y actuaciones de la Administración Pública, al control de los órganos de justicia.

En Panamá, tal posibilidad surge desde la creación de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, la cual crea la Jurisdicción Contencioso – Administrativo; de igual forma mediante Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, misma que modifica sustancialmente la Ley 135 de 1943, en donde la nueva legislación regula ampliamente el procedimiento que debe seguirse ante el Tribunal Contencioso Administrativo, procedimiento que se mantienen casi íntegros hasta nuestros días.

Consagra los procesos que actualmente se tramitan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tales como el de nulidad, plena jurisdicción, apreciación de validez, interpretación y reparación directa, posteriormente conocería el proceso de protección de derechos humanos.

No obstante, para el presente estudio, sólo examinaremos aquellas acciones contenciosas que por su naturaleza sean viables su aplicación o interposición por parte de la colectividad contra los actos, resoluciones, órdenes, o disposiciones del Poder Ejecutivo o de los Municipios.

2.1. Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad

Al ingresar al estudio de la Demanda Contenciosa de Nulidad, es imperioso recalcar que es una acción que se interpone ante la Sala Tercera de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia; la cual tiene como propósito fundamental, el solicitarle a la autoridad jurisdiccional competente, la anulación de un acto administrativo de carácter general, impersonal y que necesariamente no afecte derechos personales o individuales y por supuesto que viole la norma jurídica.⁹

En otras palabras, con dicha acción Contenciosa Administrativa de Nulidad no se puede buscar la satisfacción de un interés subjetivo e individual, o la reparación de un derecho lesionado; más bien lo que se persigue es la anulación y no la reforma del acto administrativo, ya que el mismo afecta o viola el ordenamiento jurídico como tal.

Lo anteriormente expresado no impide que se recurra contra actos de carácter individual, siempre y cuando se persiga fundamentalmente la defensa del ordenamiento jurídico.

⁹ Rodríguez Muñoz, Omar Cadul, González Montenegro, Rigoberto, Batista Domínguez, Abilio Abel, Esquivel M., Ramiro Alejandro. *Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales*. Primera Edición 2002. Panamá. Editorial Mundo Jurídico, S.A. pág. 469.

De lo planteado, es importante manifestar que el hecho que distingue o diferencia un proceso contencioso administrativo de otro, es precisamente lo que se pide o más bien la pretensión ejercida. Siendo entonces la pretensión, el elemento fundamental para distinguirlas una de otras.

La acción o demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, es una acción de origen francés, de corte popular; mediante el cual el Estado legitima a cualquier persona a concurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa, para la defensa pública de una normativa infringida.

Esta acción puede ser emprendida contra actos administrativos en general, acuerdos municipales, resoluciones o decretos ejecutivos, entre otros.

En cuanto a las principales características de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, se enunciarán las siguientes:

- 1- No prescribe el tiempo para su interposición; por lo que puede ejercerse en cualquier tiempo (Art. 42-A de la Ley 33 de 1946).
- 2- Cualquier persona natural o jurídica puede interponerla, por lo que es una acción pública, el único requisito es que este domiciliado en el país.
- 3- La Sentencia que la resuelva tiene efectos *erga omnes*.
- 4- No opera el silencio administrativo.
- 5- No es necesario agotar la vía gubernativa.
- 6- Su objetivo fundamental es la defensa del ordenamiento jurídico.
- 7- Es un proceso de puro derecho, ya que lo que se busca es la anulación de un acto administrativo por ilegal, al contravenir el ordenamiento jurídico.

- 8- Su Sentencia debe publicarse en gaceta oficial.
- 9- La prueba sumaria debe ser preconstituida, por lo que no existe periodo de proposición ni de práctica de pruebas. Siendo así es un proceso sui géneris, por lo que no hay partes, ya que es de puro derecho.
- 10- La Sentencia es final, definitiva, obligatoria; por ende no admite recuso alguno.
- 11- La Sentencia tiene efectos Declarativos y no constitutivos o de condena.
- 12- Con la interposición de la demanda puede suspenderse el acto demandado, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943.
- 13- La Sentencia tiene sus efectos hacia el futuro o *ex nunc*.
- 14- La Procuraduría de la Administración por conducto del Procurador de la Administración, actúa en defensa de la ley.
- 15- Puede estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas.

En el presente estudio, se ha considerado viable la interposición únicamente de la Demanda Contenciosa de Nulidad, mas no así, la de Plena Jurisdicción no sólo por los requisitos antes indicados, sino, por el alcance de los efectos que posee el acto administrativo objeto de impugnación.

El acto administrativo debe tener un carácter, alcance o efecto general; al contrario de las resoluciones que son impugnadas vía plena jurisdicción, las cuales afectan derechos subjetivos de los particulares.

Para Heriberto Araúz¹⁰ la finalidad del proceso de plena jurisdicción, es el de impugnar actos administrativos individuales cuando estos violen además de la ley o cualquier norma legal superior al acto, un derecho subjetivo del actor.

Dentro del estudio de las acciones legales que en un momento dado pudieran ser ejercitadas, salta a la vista otro recurso ante la Sala Tercera, nos referimos al Contencioso Administrativo de Protección de Derechos Humanos.

Para que se pueda hacer uso de este recurso, deben cumplirse ciertos requisitos entre los que figura, el que se trate de un derecho humano justiciable y que el acto administrativo atacado, sea emitido por una autoridad nacional y que tenga un carácter general y decimos general porque puede ser emitido por una autoridad nacional pero en beneficio o detrimento de un particular.

Cuando hablamos de medio ambiente sano y derecho a la salud, indiscutiblemente estamos frente a un derecho humano justiciable, cumpliéndose así con uno de los principales elementos para el ensayo de este tipo de acción contencioso de derechos humanos; no obstante al hacer referencia que si el acto es emitido por una autoridad nacional, de inmediato tanto la Resolución N° 1056 de 2007 y todas las que posteriormente surgieron y que han sido ampliamente expuestas en el presente estudio, dan cuenta que la autoridad que emite este tipo de actos administrativos, son autoridades regionales y municipales, por lo que no cumple con el segundo requisito que debe observarse al momento de interponer

¹⁰ Araúz, Heriberto. Curso de Derecho Procesal Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativo en Panamá. Editorial Universal Books. Panamá, 2004.

una acción de derechos humanos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Para finalizar es importante reiterar, entonces, que es el proceso contencioso administrativo de nulidad el proceso mayormente viable, posterior al agotamiento de la vía gubernativa, entendiéndose que el mismo, es un proceso largo y que regularmente no preserva el derecho a que tengan las personas a vivir en un medio ambiente sano y el derecho a la salud pública.

3. La Acción de Amparo de Garantías Constitucionales

Tiene por antecedentes una ley visigoda en Castilla: el fuero Juzgo y las leyes Castellanas empezando por las Siete Partidas, también los recursos contra los actos del poder utilizados en la baja edad media, de ahí pasan al Virreinato de Nueva España (México) en donde hay un amparo Colonial.

Dentro de la península de Yucatán en su descontento por el régimen centralista enmarcado en la entonces vigente Constitución de 1836, comúnmente conocida como Las Siete Leyes de 1836, amenazó con su intención de separarse de la república mexicana. Con la consiguiente preocupación, se le otorgó la facultad de legislar su propio régimen jurídico, como si se tratase de un Estado federalista dando origen a la Constitución de Yucatán, del 31 de marzo de 1841.

Esta Constitución, tuvo a bien recoger un proyecto en el artículo 53, elaborado por Manuel Crescencio Rejón, que expresaba textualmente: "Corresponde a este tribunal (la Corte Suprema de Justicia) reunido: 1º. Amparar

en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que procediere".

Así se habló por primera vez en el derecho legislado del amparo decretado por órganos jurisdiccionales, para combatir agravios contra las garantías individuales en el proyecto de Rejón y en la Constitución yucateca de 1841.

Tiempo después este juicio, se plasmó con la colaboración de Mariano Otero en el congreso constituyente, sobre el artículo 25 del Acta de Reformas 1847, con lo que se estableció el juicio de Amparo a nivel Federal, para después plasmarse en la Constitución Federal de 1857 y 60 años más tarde, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualmente vigente en el país.

3.1. Concepto

De acuerdo a nuestra legislación y jurisprudencia, el Amparo de Garantías Constitucionales es un recurso tendiente a impedir violaciones de garantías constitucionales y así, evitar serios perjuicios para las personas, producto de esa violación.

El Artículo 54 de la Constitución Política expresa que *"toda persona contra la cual se expida o se ejecute por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de*

cualquier persona. El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante proceso sumario y será de competencia de los tribunales judiciales”.

Tomando como referencia algunos postulados del constitucionalista Edgardo Molino Mola y otros doctrinarios que hacen referencia al amparo de garantías constitucionales, manifiestan que dicha acción puede ejercerse contra toda clase de actos definitivos de funcionario público con mando y jurisdicción que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución, que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata.¹¹

Frente al anterior concepto, se puede desdoblar el amparo en algunos elementos importantes, veamos:

- 1) Que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución.

De la larga lista que consagra el título tercero de nuestra carta constitucional, los más importantes y para nuestro trabajo de graduación, es el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano.

- 2) Que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer.

¹¹ Molino Mola, Edgardo. La jurisdicción constitucional en Panamá. Un estudio de Derecho Comparado. Panamá: Editorial Universal Books. Cuarta Edición, 2007.

En concepto de orden de hacer o no hacer era un concepto que hasta hace poco se estaba utilizando; sin embargo, dicho concepto fue ampliado y pasó a denominarse ACTO, en este caso acto administrativo. Esta nueva denominación nació a través de nuestra Corte Suprema de Justicia¹², bajo la ponencia del Magistrado Jerónimo Mejía en el año 2008.

3) Que cuando por la gravedad e inminencia del daño, requiere una revocación inmediata.

Se ha dicho a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que existe un término de dos meses para presentar la acción de amparo de garantías, no obstante, a través de otras jurisprudencia se ha desarrollado que incluso si ha pasado más de los dos meses, se puede presentar la acción de amparo, pues la resolución que se piensa atacar no ha surtido sus efectos. Y es precisamente por el aspecto de la inminencia del daño que muchas acciones de amparo son rechazadas, pues sus efectos ya se han consumado y pudo haber sido causado el daño inmediatamente cuando se profirió el acto impugnado.

4) No es necesario el agotamiento de la vía contenciosa administrativa.

Hasta hace aproximadamente tres años (2009) a través de la jurisprudencia de la Corte, se había establecido que antes de recurrir en amparo, se hacía

¹² Amparo de Garantías Constitucionales presentada por el Licdo. Guillermo Quintero Castañeda en representación de Roxana Alejandra Cárcamo Ortega, contra la orden de hacer contenida en el Auto No. 3333 MP de 21 de febrero de 2005 dictada por el Juzgado Ejecutor del Instituto para la Formación Aprovechamiento de Recursos Humano (IFAHU). Panamá, 21 de agosto de 2008.

necesario agotar los medios de impugnación establecidos por la ley para tales efectos.

Por el contrario, en reciente jurisprudencia se ha dejado claramente establecido que cuando se trata de actos administrativos, no se hace necesario agotar los medios de impugnación; este requisito sólo es de estricto cumplimiento, cuando se está en frente a una resolución judicial, tal como se desprende del artículo 2615 del Código Judicial.

“El argumento central de la negativa del Tribunal Superior a conceder el amparo impetrado es la reiteración del denominado principio de “preferencia de la vía contencioso administrativa”, que el Pleno ha venido proclamando en un número plural de sentencias y de conformidad con el cual no puede promoverse un amparo hasta tanto se hayan agotado, sin éxito, la vía gubernativa y las posibilidades impugnativas que ofrece la jurisdicción contencioso administrativa.

Es menester advertir, sin embargo, que esta orientación jurisprudencial no ha sido siempre uniforme en todas las situaciones, pues, en ocasiones, se han dictado decisiones en sentido contrario, dependiendo de la clase de acto administrativo que se impugna.

Lo cierto es que el alegado principio de “preferencia de la vía contencioso administrativa” es una elaboración que no cuenta con respaldo constitucional ni legal para continuar invocándola como obstáculo para la admisión de los amparos de garantías constitucionales, ni mucho menos para negarlos en el fondo, como ha ocurrido en el caso sub iúdice...”¹³

5) Que el acto haya sido dictado por un funcionario público que tenga mando y jurisdicción.

¹³ Apelación de Amparo de Garantías Constitucionales presentado por el licenciado Luis González, actuando en su propio nombre y en representación de Graciela Bonilla y Ramiro Núñez contra la Resolución no. 37 de 1 de julio de 2008, dictada por la Dirección General de Salud de Veraguas. Ponente: Alejandro Moncada Luna. - Panamá, veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

Esta es una de las últimas características que debe reunir el acto impugnado, a través de la acción de amparo de garantías; pues así se determinará la competencia del tribunal de amparo que resolverá el mismo.

La evolución del derecho constitucional en la actualidad, ha empujado u obligado a los tribunales, cortes y salas constitucionales, a que la acción de amparo adquiriera vigencia; pues se ha erigido en la acción ideal para la protección y defensa de las garantías individuales de las personas; situación que pareciera irónica dentro de las sociedades democráticas que existen en nuestros tiempos; por lo que es precisamente dentro de estas democracias, en donde se violentan con mayor claridad los derechos constitucionalmente resguardados.

La acción de amparo, va evolucionando hacia la minimización de formalismos que un momento dado pueden obstaculizar el acceso a la justicia o a la tutela constitucional judicial efectiva o que pudieran en un momento dado bloquear el examen del juzgador constitucional, de una actuación con visos de legal y no violatoria de las garantías constitucionales, pero que intrínsecamente, sí son violatorias de esos derechos.

3.2. En el Derecho Comparado

El nombre que recibe este recurso en los diferentes países latinoamericanos es variante, así en Bolivia se denominaba: "Recurso de Amparo", Ecuador, Perú y Venezuela se denomina "acción de amparo", en Colombia "acción de tutela" y en Brasil "mandato de seguridad"; incluso en un momento dado se llegó a pensar, que al recurso que se interpone ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se

lo podría denominar "amparo interamericano", visto de esta conceptualización daremos un breve recuento de cómo es concebida esta acción en otros ordenamientos jurídicos.

3.2.1. Chile

En Chile, el "*recurso de amparo*" alude a lo que en Derecho comparado se conoce como *Habeas corpus*. La acción constitucional equivalente al recurso de amparo, dentro del Derecho chileno, es el recurso de protección.

3.2.2. España

Según la actual Constitución española de 1978, el recurso de amparo puede ser interpuesto por todas las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, así como el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo, ante el Tribunal Constitucional en defensa de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución y de la objeción de conciencia al servicio militar prevista en el artículo 30 de la misma.

Es un recurso subsidiario que exige que con anterioridad se hayan agotado todas las vías jurisdiccionales ordinarias pertinentes antes de acudir al Tribunal Constitucional. En el caso de la vía judicial, basta con interposición previa del recurso de casación. A partir de la reforma del año 2007 (Ley Orgánica 6/2007) también se ha de justificar una "especial trascendencia constitucional" (cuyas características pueden encontrarse en los artículos 49.1 y 50.1 de la Ley Orgánica 6/2007, en los Autos 188 y 289 de 2008; y en la Sentencia 155/2009 del Tribunal Constitucional). Esta reforma comenzó a aplicarse a comienzos de 2009.

Las sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven sobre los recursos de amparo, suelen limitarse a reconocer o no la lesión del derecho alegado y disponer las medidas necesarias para asegurar su efectivo cumplimiento.

Este recurso puede interponerse contra las decisiones o actos sin valor de ley, emanadas de las Cortes Generales o Asambleas de las Comunidades Autónomas, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Estas se recurrirán en el plazo de 3(tres) meses.

Las violaciones de derechos y libertades de origen inmediato y directo de un acto u omisión de un órgano judicial. Estas se recurrirán en el plazo de 30(treinta) días.

Las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno, de sus autoridades, funcionarios, de los órganos ejecutivos colegiados de las CCAA o de sus autoridades, funcionarios o agentes. En este caso, el plazo para interponer el recurso es de los 20(veinte) días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el previo proceso judicial.

Su función es la protección de los derechos reconocidos en la Constitución - los derechos fundamentales- recogidos en el Título Preliminar y en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero- el derecho a la igualdad del artículo 14 y la objeción de conciencia del artículo 30. Protege a los ciudadanos en los términos que la ley establece, frente a las violaciones de derechos y libertades

originadas por las disposiciones y actos jurídicos del Estado, las Comunidades Autónomas...

Están legitimados para interponer este recurso el afectado, el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal y cualquiera que sea parte de un proceso judicial que cree indefensión. En el escrito del recurso se debe exponer de forma clara y concisa el hecho y preceptos que éste estime que se infringen y argumentarlo, ya que la carga procesal es de quien pide amparo al Tribunal Constitucional (T.C.).

No se admite el recurso cuando lo presente quien no esté legitimado, cuando se inste respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo, cuando carezca de contenido que justifique una decisión sobre el fondo o ya se hubiera desestimado otro con identidad de fondo.

3.2.3. México

La primera referencia a este recurso, se advierte en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la cual postula por primera vez como ley fundamental, las garantías individuales y un procedimiento para proteger dichas garantías llamado amparo.

Este juicio es reglamentado finalmente en la "Ley Orgánica Constitucional Sobre el Juicio de Amparo" de 20 de enero de 1869, siendo ésta una aportación de México al Mundo.

En México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 las sentencias en el amparo, a diferencia de otros países, no tiene efectos

generales, y sólo afectarán a las partes que intervinieron en éste, pues está configurado como un verdadero juicio.

3.2.4. Argentina

Antes del año 1957 en la República Argentina no existía esta acción hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la introdujo en el caso "Siri" con el antecedente del caso "San Miguel de 1950, con fallo en disidencia del Dr. Tomás D. Casares". Al año siguiente el caso "Kot" añadió nuevos elementos de procedencia del amparo. Es entonces a partir del año 1957, sin existir ley alguna en el orden federal, que el amparo quedó reconocido como una garantía arraigada en la Constitución.

En 1966 se dicta la ley 16.986 sobre amparo contra actos estatales y en 1968 por la ley 17.454 se incorporó al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación el amparo contra actos de los particulares.

Finalmente, la Acción de Amparo recibió rango Constitucional, cuando fue introducida en la Constitución Nacional en la reforma de 1994, creándose un segundo capítulo en la primera parte titulado "nuevos derechos y garantías".

Artículo 43: Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por

esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

En igual sentido, diversos doctrinarios han debatido sobre el hecho que el amparo, sea denominado recurso o acción; para lo cual, se harán algunas referencias a renglón seguido.

Este instituto jurídico, ha tenido y sigue teniendo posiciones encontradas en cuanto a su denominación, así algunos han concebido al amparo como un recurso, estos sostienen que un recurso se plantea siempre al interior de un proceso; otros dicen que el amparo no busca corregir malos procedimientos o realizar una correcta interpretación de las normas vigentes dentro de un proceso o *litis*, sino busca proteger los derechos fundamentales de las personas. Asimismo, para fortalecer esta posición se sostiene que los recursos sólo proceden contra autoridades mientras que el amparo procede también contra particulares, evidentemente, en otras latitudes, puesto que aún en Panamá no se ha concebido en propiedad el amparo contra particulares.

En base a lo anteriormente sostenido, en México Fix Zamudio y Jorge Carpizo sostuvieron que es un juicio, en Argentina Sánchez Viamonte, Linares Quintana sostuvieron que es una acción procesal; mientras que, en España se tiene que la mayoría de los procesalistas, sostienen que es proceso sustantivo e independiente.

Por su parte, Bidart Campos, indica que hay derechos que protegen otros derechos y se los llama garantías y que entre estas garantías que se constituyen como derechos, se encuentra el amparo.

La posición que el amparo es un derecho, está fortalecida en el hecho que se encuentra reconocido en los Tratados de Derechos Humanos; así por ejemplo, respecto al art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 8/87, sostuvo que: *"...es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención...."*, cuya existencia no sólo debe ser formal (en el texto escrito), sino que debe resultar idóneo para proteger los derechos humanos (en la práctica).

Asimismo el constitucionalista boliviano Boris Wilson Arias López, sostuvo en su libro Amparo Constitucional y Habeas Corpus que *"...se debe indicar que la dificultad de encontrar una definición de amparo y establecer con precisión su naturaleza jurídica y en consecuencia su esencia, surge en razón a que en cada país tiene una amplitud de protección de los derechos y garantía además de procedimientos totalmente diferentes a los de los otros países. Así por ejemplo, en México es casacional y esto es debido a que en la Corte Suprema se concentra tanto el control de constitucionalidad como el de la legalidad; asimismo, en legislaciones que no admiten que el amparo proceda contra resoluciones judiciales,*

no puede ser un recurso y es en estos países en los cuales el amparo sobre todo se configura como un proceso”.

3.3. Amparo de Garantías y Derecho a un Medio Ambiente Sano

En este estadio, la jurisprudencia panameña ha dejado claros indicadores de la importancia del preservar la salud pública y por ende el que se propicie un medio ambiente sano, no sólo para la ciudadanía en general y para la protección de los ecosistemas; por lo que se hace necesario citar el siguiente extracto de un fallo del Pleno de la Corte, ya antes analizado.

“El artículo 118 de la Constitución, que protege el derecho humano a un ambiente sano, y que fuera invocado como derecho violado por los amparistas, guarda estrecha relación con el artículo 119 de la Carta Fundamental, que consagra el principio de precaución. El contenido de dicho principio ha sido delimitado jurisprudencialmente mediante Auto de 24 de noviembre de 2008, con el cual la Sala Tercera suspendió provisionalmente un contrato para la extracción de minerales no metálicos en áreas de manglar, en los siguientes términos:

“Dentro de estas apreciaciones de carácter cautelar la Sala estima necesario tomar en cuenta, al igual que lo ha hecho en circunstancias similares, el llamado principio de precaución que, además, de contar con expreso reconocimiento constitucional constituye un principio de derecho ambiental internacional.

En lo que toca a la constitucionalización del principio de precaución es preciso destacar el contenido del artículo 119 de la Carta Política que reconoce el deber del Estado y de todos los habitantes del territorio nacional 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 seguimiento de la directiva constitucional consagrada en el citado precepto, nuestro país acogió el principio de precaución en el ámbito de la protección ambiental, al suscribir, la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), en los siguientes términos:

"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 ambiente."

...

En ese mismo sentido, el Pleno reconoce como prioritaria y urgente la aplicación del principio de precaución en aquellos casos en los que la salud pública y el ambiente se encuentren amenazados, y estima que, en efecto, los derechos humanos de segunda generación consagrados en el Capítulo VI (Salud, Seguridad Social y Asistencia Social), así como los de tercera generación consagrados en el Capítulo VII (Régimen Ecológico) del Título III (Derechos y Deberes Individuales y Sociales) de la Constitución, son susceptibles de tutela por vía de amparo, en virtud del ya mencionado principio favor libertatis o in dubio pro libertate, consagrado en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución..."¹⁴
(Subraya la Corte)

Tal como se analizó *ut supra*, la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, se utiliza para una rápida protección de las garantías fundamentales consagradas en nuestra Constitución y en este caso, el derecho de toda persona a un medio ambiente sano.

¹⁴ Apelación de Amparo de Garantías Constitucionales presentado por el licenciado Luis González, actuando en su propio nombre y en representación de Graciela Bonilla y Ramiro Núñez contra la Resolución no. 37 de 1 de julio de 2008, dictada por la Dirección General de Salud de Veraguas. Ponente: Alejandro Moncada Luna. - Panamá, veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

La protección del medio ambiente no incumbe de manera exclusiva al Estado, sino a todos los estamentos de la sociedad; es un compromiso de la presente generación y de las futuras; por lo que, el restablecimiento de las condiciones mínimas del ecosistema, no sólo garantiza la vida actual, sino también la de las próximas generaciones.

La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno; por lo tanto toda estructura de éste, debe estar iluminada por dicho fin y debe tender a su realización.

La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria.

Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión, el valor que debe otorgarse a su protección.

Además, en este proceso y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno

que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países.

Retomando el concepto antes expuesto, específicamente el relativo al agotamiento de los medios de impugnación y teniendo en cuenta que en reciente jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia, se indica que no se hace necesario dicho requisito, se le ha dado al amparo la relevancia necesaria para impugnar actos administrativos, cuando se trata de actos que vulneran el derecho al medio ambiente.

Se le ha dado utilidad práctica al amparo, pues el acto que vulnera las normas ambientales y por ende al derecho a un medio ambiente sano, son producidas por la administración estatal y es aquí donde la jurisprudencia ha desarrollado esta acción tendiente a impugnar el acto administrativo.

Por consiguiente, somos del criterio que el proceso por excelencia para impugnar una resolución que permita la instalación de algún tipo de equipo; llámese torre, antena, micro ondas, etc.; en áreas densamente pobladas y bajo un estado de riesgo a la colectividad; debiera ser a través del Amparo de Garantías Constitucionales, como acción mayormente idónea para tales fines; amén que también se considera, que se hace necesario el nacimiento del Derecho Administrativo Ambiental tendiente a hacer efectivo el cumplimiento de las normas administrativas de carácter ecológicas. Todo esto lo planteamos de esta manera, luego del cúmulo de argumentos esgrimidos en el presente estudio.

CONCLUSIONES

En nuestro ordenamiento jurídico son pocos los instrumentos de derecho que pueden ser considerados como instrumentos que tiendan a preservar la salud pública y el medio ambiente; y por ello es fundamental que en Panamá, así como a nivel internacional la ciencia tome el tiempo que sea necesario para garantizar a la población que estas emisiones no afectarán a la salud de los seres humanos, ni mucho menos contaminarán el medio ambiente.

Al ser insuficiente la legislación en materia ambiental y puntualmente en lo que se refiere a contaminaciones no ionizantes la población se encuentra desprovista de mecanismos sencillos y efectivos para tutelar sus derechos fundamentales, en este caso el derecho a vivir en un medio ambiente sano; lo que hace que en particular el Principio de Precaución tome mayor relevancia y preponderancia; principio que fue concebido como producto de la falta de certeza científica que determinada sustancia, estructura, elemento o componente en general, causa daño al medio ambiente o a la salud humana.

En nuestro país el principio de precaución, surgió de la necesidad de salvaguardar la salud de las personas y fue así, que se introdujo en la Constitución Política en su artículo 119 del Régimen Ecológico constituyéndose en un instituto jurídico con la suficiente fuerza para regular y normar lo relativo al derecho que tienen las personas de vivir en un ambiente libre de contaminación en todas sus modalidades y sin correr el riesgo de estar expuesto a las mismas.

A lo largo del trabajo se examinaron una serie de recursos y acciones legales para contrarrestar la instalación de estos equipos en lugares poblados y que al ser analizada la legislación vigente y los distintos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, se desprende que el medio para tutelar el derecho ambiental y de salud pública lo era la vía Contenciosa – Administrativa, previo al empleo de acciones constitucionales (Acción de Amparo).

Sin embargo y con la evolución del derecho este criterio ha cambiado al punto de que la Corte Suprema de Justicia, la que otrora dijo que era necesario agotar los medios de impugnación; amplió mucho más el criterio, indicando que para defender el derecho de las personas, no era necesario el agotamiento de los medios de impugnación y que se atacara haciendo uso de otros remedios procesales, es decir con acciones constitucionales de manera directa, cuando se trata de actos administrativos solamente.

Los estados soberanos y democráticos deben garantizar a sus asociados la existencia de recursos o acciones idóneas y eficaces para recurrir actos que transgreden los derechos y garantías mínimas de los ciudadanos o nacionales de cada estado.

Es así, que frente a todas las arbitrariedades y violaciones de los derechos fundamentales de las personas, se erige el instituto del Amparo de Garantías Constitucionales como la herramienta por excelencia, para hacerle frente a la violación de los derechos constitucionales de vivir en un medio sano y el derecho

de tener una salud pública decorosa y que debe ostentar cada persona por el hecho de ser persona.

RECOMENDACIONES

El Estado panameño debe elaborar políticas ambientales, sociales y económicas tendientes a cumplir con el mandato constitucional en el sentido de garantizar y preservar el medio ambiente y por consiguiente la salud de la población.

El órgano estatal encargado de impartir justicia debe velar por el fiel cumplimiento de la Constitución y evitar así los agravios y violaciones a la misma; no debe existir el temor reverencial para fallar en un momento dado, de acuerdo y en beneficio de los principios básicos y fundamentales en los que se sustenta nuestro Estado de derecho.

Se hace necesario entender que el derecho es cambiante, evoluciona en la medida en que evolucionan las sociedades; por lo que se hace indispensable que se ejecuten constantes estudios y nuevas leyes que traten de normar hasta donde sea posible el uso de estos tipos de equipos tecnológicos; sin perder de vista la necesidad de estar a la vanguardia de los avances de la ciencia, pero en armonía con la preservación de la salud pública, evitando al máximo las contaminaciones ambientales.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Libros

- Araúz, Heriberto; Curso de Derecho Procesal Administrativo, La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Panamá; Editorial Universal Books, 2004.
- Araúz, Heriberto; Panorama de la Justicia Constitucional Panameña; Editorial Universal Books, 2003.
- Barsallo J., Pedro A.; Aspectos Procesales del Amparo de Garantías Constitucionales, Panamá 1996.
- Hoyos, Arturo; El Debido Proceso, Bogotá - Colombia, 2004.
- Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal, Memoria del V Congreso Panameño de Derecho Procesal; 2008.
- Molino Mola, Edgardo; La Jurisdicción Constitucional en Panamá, Un Estudio de Derecho Comparado, Cuarta Edición 2007, Editorial Universal Books.
- Murgas Torraza, Rafael; La Legitimidad Pasiva en el Amparo, Imprenta ARTICSA, Panamá 2006.
- Rodríguez Muñoz, Omar Cadul; La Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales, Manual Práctico para su Admisibilidad; Editorial Universal Books, 2006.
- Rodríguez Muñoz, Omar Cadul; González Montenegro, Rigoberto; Batista Domínguez, Abilio Abel; Esquivel M., Ramiro Alejandro; Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales, Manual Teórico-Practico; Editorial Mundo Jurídico, 2002.

Leyes, Decretos y Resoluciones

- Anexo A. Resolución N° 2848 de 5 de agosto de 2009.
- Código Judicial de la República de Panamá; Sistema Jurídicos, S.A., Edición Actualizada 2004.
- Decreto Ejecutivo 562 de 21 de octubre de 2008.

- Fábrega P., Jorge; Constitución Política de la República de Panamá; Editorial Álvarez, 2005.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales."
- Ley 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"
- Resolución 1056 de 30 de noviembre de 2007.
- Resolución AN. N° 2161-TELCO Panamá de 28 de octubre de 2008.
- Resolución AN. N° 2848-TELCO Panamá de 5 de agosto de 2009.