

39

Entrada No. 1075-18.

Magistrada Ponente: MARÍA EUGENEIA LÓPEZ ARIAS
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ELVIS NIETO CASTILLO,
ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE
INCONSTITUCIONAL LOS ARTÍCULOS 3 Y 6 DE LA LEY 1 DE 19 DE ENERO DE 2018, QUE ADOPTA
MEDIDAS PARA PROMOVER EL USO DE BOLSAS REUTILIZABLES EN ESTABLECIMIENTOS
COMERCIALES.



REPÚBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO



Panamá, seis (6) de enero de dos mil veinte (2020)

VISTOS

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Elvis Nieto Castillo, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 19 de enero de 2018, que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales.

Una vez admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuradora General de la Nación y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de alegatos.

LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

Como viene dicho, la demanda de inconstitucionalidad incoada busca que se declare inconstitucional los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 2018, de cuyo tenor se da cuenta a continuación:

“Artículo 3. Esta Ley no será aplicable cuando por cuestiones de asepsia las bolsas de polietileno deban ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados y no resulte factible la utilización de un sustituto compatible con la minimización del impacto ambiental”.

“Artículo 6. Los comerciantes podrán optar por el cobro o no de las bolsas reutilizables. En caso de que decidan cobrarlas a los consumidores, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia fiscalizará que sean cobradas a precio de costo. Para tal efecto, deberán remitir a la Autoridad, al inicio de cada año, el costo declarado de estas”.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

Señala el promotor constitucional que en Gaceta Oficial No. 28448-B de 19 de enero de 2018 se publicó la Ley 1 de 19 de enero de 2018, que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en los establecimientos comerciales.

40

Según alega, el fin primordial de esta Ley es prohibir el uso de bolsas de polietileno en los supermercados, autoservicios, almacenes o comercios en general, destinadas para el transporte de productos o mercaderías.

Advierte que en la Ley también se establece que ésta no será aplicada cuando cuestiones de asepsia las bolsas de polietileno deban ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o reelaborados y no resulte factible la utilización de otro material como sustituto.



Afirma que conforme a lo señalado en la Ley, corresponde a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia la aplicación de la misma y la fiscalización del reemplazo de las bolsas de polietileno.

Observa que en la Ley se dispone, además, que los comerciantes pueden optar por el cobro o no de las bolsas reutilizables a los consumidores, en cuyo caso el cobro será fiscalizado por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO).

Alega el accionante que lo previsto en los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 2018, constituye una violación a los principios constitucionales de justicia social y bienestar general, pues pone en conflicto los derechos de los particulares frente al interés público y social.

DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES ALEGADAS

El demandante aduce como normas violadas los artículos 49 y 50 de la Constitución Política.

Sostiene que el artículo 49 es violado de forma directa por omisión, toda vez que la no aplicación de esta Ley por cuestiones de asepsia, permite que las bolsas de polietileno sean utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados, transgrediendo así el derecho que tienen las personas a obtener bienes y servicios de calidad. En concreto, considera el proponente que resulta contradictorio que la Ley permita el uso de bolsas reutilizables para unos productos y bolsas de polietileno para otros alimentos o insumos húmedos como pueden ser los quesos, carnes, panes, dulces, entre otros, siendo que nada asegura que las bolsas de polietileno sean utilizadas en los alimentos húmedos, pese a que éstos puedan mantener gérmenes que provoquen infecciones.

En cuanto al artículo 50 la Constitución, señala que esta norma es violada en forma directa por comisión. Plantea en este sentido el accionante, que los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 2018 promueven un conflicto con los derechos de los particulares, puesto que al disponer que estas bolsas sean utilizadas por cuestiones de asepsia para transportar alimentos húmedos y cargar el costo de las bolsas reutilizables a los consumidores, conlleva a que los principios constitucionales de justicia social y bienestar general resulten violentados.

Afirma que en la práctica los comerciantes al reemplazar las bolsas reutilizables transfieren el costo de las mismas al consumidor sin que medie ningún tipo de explicación, lo que afecta el derecho de los particulares a obtener un servicio de calidad.



OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, la Procuraduría General de la Nación por medio de la Vista No.2 de dieciocho (18) de enero de 2019 emitió concepto con relación a la demanda de inconstitucionalidad en cuestión (fs. 15-25).

Expresando, lo siguiente:

"Sobre el particular, a pesar que el activador cumple en la demanda con las formalidades de los artículos 665 y 2560 del Código Judicial, en cuanto al concepto de la infracción, se limita en señalar más bien razonamientos subjetivos sobre posibles consecuencias económicas que podrían perjudicar el derecho de los consumidores en la obtención de servicios de calidad, pero no argumenta jurídicamente y en un contexto amplio la naturaleza dimanante de la infracción a la norma constitucional, desde la perspectiva de la promulgación de las disposiciones legales atacadas como inconstitucionales.

Ahora bien, respecto a los derechos del consumidor reconocidos en nuestra Ley Fundamental, son introducidos mediante el Acto Legislativo No. 1 del 2004, en el artículo 49, dentro del Título III, que consagra los Deberes y Derechos Individuales y Sociales, Capítulo I de las Garantías Fundamentales. Esta disposición constitucional garantiza "la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno", con el fin de acceder a bienes y servicios de calidad. Además consagra, en el segundo párrafo, la cláusula de reserva legal para la reglamentación de los mecanismos de salvaguarda de estos derechos, así nace a la vida jurídica la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, modificada por la Ley 14 de 20 de febrero de 2018, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia.

Consecuente a este mandato constitucional, el artículo 34 de la Ley 45 de 2007, reza lo siguiente:

"Artículo 34: Función estatal. Son funciones esenciales del Estado:

1. Velar por que los bienes que se venden y los servicios que se prestan en el mercado cumplan las normas de calidad, salud, seguridad y ambientales.
2. ..."

La supra citada disposición constitucional consagra varios de los derechos del consumidor universalmente aceptados, entre estos, el derecho de acceso al consumo, el derecho a la información, derecho a escoger y el derecho a la compensación, los cuales fueron desarrollados por las Directrices de las Naciones Unidas para la promoción del consumidor.

El punto central de la controversia planteada por el demandante, se circunscribe en determinar si el artículo 3 de la Ley 1 de 19 de enero de 2018, afecta el derecho de los consumidores a obtener bienes y servicios de calidad, mediante la libertad de elección y trato equitativo y digno.

Si bien se desprende de la norma constitucional señalada como conculcada, la protección al interés superior del consumidor, igualmente "dentro de la función social de la propiedad y de las actividades económicas, el Estado delimita sus acciones en aspectos trascendentes como el derecho colectivo al medio

ambiente sano y su preservación, la protección de los recursos y riquezas naturales, la preservación de los ecosistemas", es decir, propicia un equilibrio entre el desarrollo social y económico.

Dentro de ese contexto, no se aprecia una conculcación evidente de la norma constitucional, ya que la disposición legal demandada no limita la autonomía del consumidor en cuanto a la escogencia y adquisición de bienes y servicios de calidad, ni a obtener información veraz sobre los mismos, sino más bien, con el fin de garantizar precisamente estos derechos, como excepción, permite, por cuestiones de higiene, la utilización de las bolsas de polietileno para el transporte de productos o mercaderías húmedas elaboradas o preelaboradas, que por sus condiciones no resulte factible la utilización de un sustituto compatible con la minimización del impacto ambiental.

Referente a las alegaciones del accionante, en cuanto a la falta de mecanismos de protección a los derechos de los consumidores, en la norma demandada, dicha función de supervisión se contempla en el artículo 7, al establecer que "La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia determinará las sanciones que correspondan por el incumplimiento o transgresión de la presente Ley, de acuerdo con lo establecido por la Ley 45 de 2007"; en ese sentido, el consumidor que se vea afectado por la aplicación de esta normativa, en el plano de la adquisición de bienes y servicios, tiene la facultad de concurrir ante el ente regulador respectivo, a fin de exigir la tutela de sus derechos.

Analizado los fundamentos del demandante sobre la transgresión del artículo 50 de nuestra Carta Magna, advierto que conforme a esta norma constitucional los conflictos de intereses que pudiera generar la aplicación de la nueva Ley con los derechos particulares, se solucionan atendiendo a un criterio que otorga preponderancia a los intereses sociales sobre los particulares.

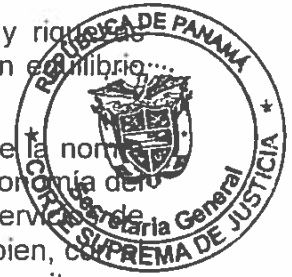
De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley 1 de 19 de enero de 2018, su finalidad está dirigida a limitar o prohibir el uso de bolsas plásticas (sic) desechables por las reusables con el objeto de reducir el impacto negativo que estos productos generan a los ecosistemas acuáticos y el medio ambiente en general.

En este hilo de ideas, se colige que la supra citada disposición ostenta el carácter de una ley encaminada a proteger el ambiente, siendo ello así, reviste un interés social, así lo ha dejado por sentado nuestra Corporación Superior de Justicia al señalar:

"Tratándose de normas de protección al ambiente, es claro que el interés que se protege a través del establecimiento de estas normas afecta no sólo a la esfera social del individuo sino a una comunidad indeterminada, por lo que esta doctrina ha establecido como interés social."

En ese sentido, el autor POUND destaca el interés social que comporta la protección al ambiente frente a los intereses individuales y públicos, al señalar lo siguiente:

"Los intereses individuales son aquellos que comprenden todo lo relativo a la personalidad (la vida, integridad física, salud, etc.); los intereses públicos son los que corresponden al Estado en tanto que organización pública con distintas y determinadas necesidades; finalmente, los intereses sociales se configuran con los relativos a la paz, el orden, la seguridad general, el bien común, el progreso, y difusión cultural, conservación de los recursos naturales, etc." (POUND, R. Social, control through law, Yale. 1942, citado por Gilberto Armijo. La Tutela Constitucional del Interés



Difuso. Investigaciones Jurídicas, S.A., 2 Ed. San José. 1999. Pág. 37 y 38.) El subrayado es de la Sala."

Cabe destacar que la doctrina, en materia de derechos humanos, clasifica la protección al ambiente dentro de la categoría de derechos de la tercera generación o de solidaridad, toda vez que promulgan la salvaguarda de un interés universal, al conceptualizarnos de la siguiente manera:

"El término "tercera generación" se acuña más tarde para hacer referencia a una nueva oleada de "derechos humanos": los llamados "derechos de solidaridad". Como señala Sumudu ATTAPU, "la referencia a los derechos humanos en términos de generación es hoy práctica común en derecho internacional. Así, los derechos civiles o políticos son denominados derechos de primera generación, mientras que a los derechos económicos, sociales o culturales se les denomina derechos de segunda generación. Más recientemente han surgido los derechos de tercera generación, que incluyen los derechos de solidaridad." "...El reconocimiento de que algunos derechos afectan a grupos de gentes en vez de afectar a individuos ha sido lo que ha llevado a la consagración de la tercera generación. Karel Vasak, reconocido generalmente como el arquitecto de estos derechos, argumentaba que estos nuevos derechos no podían ser acomodados entre los de la primera o segunda generación y sólo podrían reconocerse e implantarse a través de la consagración de la solidaridad de los Estados. Los derechos de las minorías, como el derecho a la paz, al desarrollo o a un medio ambiente saludable son algunos de estos derechos agrupados como la tercera generación". (GARCÍA, Enrique Alonso y Blanca Lozano Cutanda. Diccionario de Derecho Ambiental. Editorial IUSTEL, Madrid, 2006, Pág. 484.) El subrayado es de la Sala." (Cfr. Fallo de 29 de julio de 2009, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo)

El interés de los Estados de preservar el medio ambiente libre de contaminación, se cristaliza en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Cumbre de Estocolmo de 1972), que marcó el inicio del derecho internacional ambiental, al reconocerse la importancia de proteger los recursos naturales, consagrando en el principio No. 8 que "el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida."

Esta concepción proteccionista del medio ambiente se introduce en la Constitución Política de la República de Panamá en el Capítulo 7ª sobre Régimen Ecológico, al establecer en los artículos 118 y 119 lo siguiente:

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

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

Mediante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Cumbre para la Tierra, convocada en Río de Janeiro en 1992, se promulgó entre sus principios la responsabilidad ambiental y económica, bajo la concepción de un "desarrollo sostenible", término que se utilizó en el Informe Brundlandt en 1987, al definirse como aquél "que satisfaciendo las necesidades de la generación presente no



44

compromete la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

De la citada definición surge la necesidad de que los Estados velen por políticas que integren el desarrollo social, económico y el medio ambiente, de modo que “la responsabilidad ambiental recae tanto en los individuos, como en las empresas, países y en la especie humana en su conjunto”.



Las referidas normativas constitucionales, necesariamente, requieren un análisis concatenado en base a los principios de “unidad de la Constitución” y “concordancia de las normas constitucionales”, reconocidos en la hermenéutica jurisprudencia patria y en la doctrina, al propugnar el primero la interpretación integral de las normas que conforman la Ley Suprema, y el segundo, la valoración de los distintos intereses o valores protegidos por el ordenamiento constitucional, de manera que, en caso de conflicto entre ellos, pueda el Juez constitucional ponderar dichos valores y establecer prioridades. (Cfr. Fallo de 11 de abril de 2014, Corte Suprema de Justicia, Pleno, Magistrado Ponente: Víctor Benavides)

De acuerdo al autor Martínez Mejía, los intereses difusos afectan al individuo como miembro de la sociedad, en donde no hay un particular vínculo jurídico y por ello, se permite que cualquiera gestione para hacer valer la tutela general y preventiva, por la naturaleza no apropiable por un sujeto o la colectividad, de los bienes que ella tutelan. Dentro de esta categórica (sic), cuya titularidad recae sobre todos los habitantes, se encuentran el “derecho a que se prevenga la contaminación del ambiente; derecho a que se respete al equilibrio ecológico; y derecho a que se preserven los ecosistemas”.

Sobre esta línea de argumentación corresponde realizar un análisis vinculante de las disposiciones legales demandadas en correspondencia con los artículos 50, 118 y 119 de la Constitución, apreciándose que las normas atacadas como inconstitucionales no infringen los preceptos de la Ley Fundamental, ya que éstas se cimientan indiscutiblemente en el interés social de proteger nuestro medio ambiente, reduciendo la utilización de las bolsas plásticas, medida que no afecta la adquisición de bienes y servicios por parte de los consumidores, sino más bien, contempla mecanismos más amigables con el ambiente para el transporte de esos productos, cumpliéndose así, con la función del Estado de establecer políticas para proteger el único hogar que tiene la humanidad, precisamente de un consumo desmedido que no esté en armonía con el desarrollo social de las comunidades, procurando el bienestar tanto de las presentes como futuras generaciones.

De la lectura del artículo 6 de la Ley 1 de 19 de enero de 2018, se evidencia que no es obligatorio para los consumidores adquirir las bolsas reutilizables, pero sí contempla que de ser vendidas por los comerciantes a éstos, tendrán que cobrarse a precio de costo, justamente a fin de garantizar la autonomía de los consumidores en la adquisición de servicios y bienes de calidad, basados en un trato equitativo y digno.

Es dable señalar, que la responsabilidad ambiental es un compromiso de todos y le corresponde al Estado establecer políticas que favorezcan la conservación del medio ambiente, que por revestir un carácter de interés social debe prevalecer sobre intereses económicos particulares.

Por último, la jurisprudencia y la doctrina patria concuerdan en señalar que para que exista infracción de las normas constitucionales, la lesión a su contenido debe ser evidente y notoria, que permita con su sola lectura la apreciación de lo intencional del abuso contenido en el acto demandado como inconstitucional, y sobre el particular, no se denota esa característica en las normas atacadas, que diáfananamente acredite el principio de evidencia”.

45

ALEGATOS FINALES

En sus alegatos finales, visibles a foja 34 a 35, el Licenciado Elvis Nino reitera los argumentos de inconstitucionalidad planteados en la demanda.



CONSIDERACIONES DEL PLENO

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo.

Como se ha visto, el demandante sostiene que son inconstitucionales los artículos 3 y 4 de la Ley 1 de 19 de enero de 2018.

El accionante considera que estas normas violan los artículos 49 y 50 del Texto Fundamental, puesto que permiten el uso de bolsas reutilizables para unos productos al mismo tiempo que aceptan el uso de bolsas de polietileno para otros alimentos o insumos húmedos, sin tomar en cuenta las posibles infecciones que pueden provocarse a partir del uso de este tipo de bolsas, dado el hecho de que pueden acumular gérmenes a partir de su utilización.

Plantea el accionante que las disposiciones acusadas promueven un conflicto que afecta los derechos de los particulares, a quienes la Ley 1 de 2018 les transfiere el costo de las bolsas, sin que medie ninguna explicación para ello.

Por su parte, la Procuradora General de la Nación es de la opinión que las normas demandadas no limitan la autonomía del consumidor en la escogencia y adquisición de bienes y servicios de calidad. Por el contrario, señala que éstas permiten con el fin de garantizar los derechos del consumidor y por cuestiones de higiene, la utilización de bolsas de polietileno cuando se trata del transporte de productos o mercaderías húmedas elaboradas o preelaboradas, en sustitución de las bolsas reutilizables por no ser éstas recomendables para ese tipo de productos.

Afirma que desde la exposición de motivos de la Ley se advierte que la finalidad de la regulación no es otra que limitar o prohibir el uso de bolsas plásticas desechables con el objeto de reducir el impacto negativo que estas bolsas generan en los ecosistemas acuáticos y en el medio ambiente en general.

A juicio de la representante del Ministerio Público, las normas demandadas al ser verificadas conforme al principio de unidad constitucional <es decir, teniendo en cuenta las disposiciones que se aducen violadas como el resto de disposiciones constitucionales y en particular los artículos 118 y 119 de la Constitución>, se advierte que las mismas no infringen el Texto Constitucional, ya que la idea de reducir las bolsas plásticas se cimenta en el interés

social de proteger el medio ambiente, interés que no afecta la adquisición de bienes y servicios por parte de los consumidores, sobre todo porque de acuerdo con la Ley no es obligatorio que los consumidores adquirir las bolsas reutilizables, sino que en el caso de que sean vendidas por los comerciantes, éstas tendrán que cobrarse a precio de costo.

Conocido los argumentos del accionante y del Ministerio Público, procede el Pleno a dilucidar la controversia constitucional planteada.

A tal efecto, vemos que las normas demandadas forman parte de las medidas que adopta la Ley 1 de 19 de enero de 2019, para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimiento comerciales.

Las medidas que adopta esta Ley, parten de una premisa principal prevista en el artículo 1 de la misma, cual es que:

"Queda prohibido el uso de bolsas de polietileno en los supermercados, autoservicios, almacenes o comercios en general para transporte de productos o mercaderías".

Como se observa, la norma prohíbe el uso de las bolsas de plástico que tradicionalmente se han usado en supermercados y otro tipo de comercios para el transporte de los productos o mercaderías adquiridas por el consumidor, que son, fundamentalmente, bolsas desechables de un solo uso.

La exposición de motivos del proyecto de esta Ley (proyecto de Ley 492 de 2017), revela que la prohibición dispuesta obedece a que las bolsas plásticas desechables "presentan dos problemas principales: 1. Que su manufactura requiere el uso de recursos no renovables, tales como el petróleo, gas, y carbón; y 2. Que su disposición inadecuada en los vertederos, cuerpos de agua y aún en rellenos sanitarios, crean impactos ambientales que pueden ser prevenibles".

Señala la exposición en referencia que: "A nivel mundial se están tomando iniciativas dirigidas a limitar o prohibir el uso de bolsas plásticas desechables. Así tenemos que la Unión Europea en el 2014 aprobó una propuesta con la intención de reducir su uso en un 50% para este 2017; y en un 80% para el 2019 en los supermercados y Estados Unidos de América, está promoviendo el uso de bolsas reusables, algunas de tela, a fin de que los consumidores se acostumbren a utilizarlas".

En línea con lo señalado, podemos constatar a través de diversos instrumentos, que la reducción de plásticos de un solo uso es parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Estos objetivos han sido adoptados por Panamá a través del Decreto Ejecutivo 393 de 14 de septiembre de 2015, mediante el cual se instituye como pauta para garantizar políticas públicas afines con el desarrollo sostenible: la reducción de desechos (objetivo 12) y la adopción de acciones tendientes a prevenir y reducir la contaminación marina producida entre otras cosas por plásticos (objetivo 14). Del mismo tenor es también el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030", adoptado en seguimiento de las responsabilidades suscritas por el país



47

con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues en éste se establece como parte de la estrategia de conservación de los océanos, mares y recursos marinos, la adopción de medidas para eliminar el uso de plásticos y disminuir los desechos que provocan basura marina.

Más todavía, vemos que las bolsas desechables que prohíbe la Ley 1 de 2018, son aquellos productos que de acuerdo con la Ley 33 de 30 de marzo de 2019, que establece la Política Basura cero y su marco de acción para la gestión integral de recursos, están contemplados "para ser utilizados una sola vez y a lo largo de un corto plazo de tiempo, sacrificando una mayor durabilidad por comodidad de uso y un precio menor", por lo que se trata de un producto que tiene "...mayor impacto ambiental por tener un ciclo de vida más corto que los productos duraderos, y su uso va en contra de las políticas de minimización de residuos".

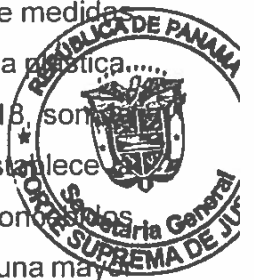
Como queda visto, las medidas que busca cumplir la Ley 1 de 2018 guardan sintonía con una serie de propósitos que conectan con el régimen de obligaciones ambientales que consagra la Constitución y que se derivan del derecho a un ambiente sano.

Respecto a este derecho, esta Corte reitera lo dicho a través de los fallos de veinticuatro (24) de febrero y diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010), en los que se estableció que el derecho a un ambiente sano que recoge la Constitución es un derecho fundamental exigible que protege los distintos elementos y/o componentes de la naturaleza. En fallo de siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) se precisa, además, que: "el artículo 118 de la Constitución en su redacción garantiza el derecho a un ambiente sano como derecho fundamental y humano en cuanto se integra por el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 21 de 22 de octubre de 1992), el cual reconoce que "toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano".

En la sentencia de siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), también se dijo que en su vertiente de protección positiva, el derecho a un ambiente sano "supone que las autoridades públicas tienen la obligación de garantizar un ambiente sano y libre de contaminación (art. 118), así como el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas (art. 119)".

Cabe señalar que conforme a estas obligaciones, la Constitución impone a las autoridades públicas la responsabilidad de prevenir mediante acciones concretas, la realización de actividades que puedan poner en riesgo, alterar o dañar el estado de los sistemas naturales. Entre las acciones de prevención, corresponde al Estado reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar el uso racional de los recursos, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia (art. 120).

Teniendo por marco lo anterior, el Pleno entiende que al prohibirse el uso de bolsas plásticas en los supermercados y demás establecimientos comerciales, mediante la regulación cuestionada, se cumple con la obligación ambiental de prevenir que guarda relación con la



garantía del derecho a un ambiente sano, ya que como informa la exposición de motivos de dicha Ley, el "...reemplazo del uso de bolsas plásticas desechables, por el uso de bolsas reusables para el acarreo de los artículos adquiridos en establecimientos comerciales, [...] abonará en la reducción de la generación y disposición de desechos sólidos, a fin de contribuir a mejorar la calidad de nuestro medioambiente y más aún si se implementa, en los casos que sea posible, la utilización de materiales como tela y papel, o cualesquiera otros que sean compatibles con el ambiente".

Ahora bien, en lo que respecta a los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 2018, el Pleno con la opinión de la representante del Ministerio Público, en cuanto a que no son inconstitucionales.

En efecto, el artículo 3 de la Ley 1 de 2018, textualmente señala que:

"Esta Ley no será aplicable cuando por cuestiones de asepsia las bolsas de polietileno deban ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados y no resulte factible la utilización de un sustituto compatible con la minimización del impacto ambiental".

Una lectura de esta disposición en conjunto con el artículo 1 de la referida Ley 1 de 2018, permite advertir que lo que hace la Ley es *prohibir* el uso de las bolsas de polietileno en los supermercados, autoservicios, almacenes y demás comercios en general, y *establecer* como *excepción a dicha prohibición* el uso de estas bolsas “cuando por cuestiones de asepsia [...] deban ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados y no resulte factible la utilización de un sustituto compatible con la minimización del impacto ambiental”, que pretende la Ley.

Con esta excepción, la Ley 1 de 2018 garantiza al consumidor que éste pueda por razones de higiene optar por el uso de bolsas plásticas cuando se trata de almacenar y cargar alimentos o productos para los que no resulta recomendable el uso de bolsas reutilizables. En efecto, la norma tal y como ha sido concebida no limita al consumidor al uso de uno u otro tipo de bolsas cuando se trata de alimentos y/o productos húmedos elaborados o preelaborados, sino que al exceptuar la prohibición prevista en el artículo 1, permite al consumidor optar por el uso de bolsas plásticas o de alguna otra compatible con los fines de la Ley, cuando se trata de este tipo de alimentos o productos.

Bajo este razonamiento, debe entenderse entonces que la prohibición señalada en la Ley no es una prohibición absoluta. De ahí que la propia normativa establezca como mecanismo para controlar el cumplimiento de la prohibición contenida en el artículo 1 como de su excepción dispuesta en el artículo 3, que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la

40

Competencia (ACODECO), será la responsable de la aplicación de la Ley y de la fiscalización del reemplazo del que trata el artículo 2.

Esta atribución se encuentra señalada en el artículo 4 de la referida Ley 1 de 2018, cuyo tenor es el siguiente:

"La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia será la responsable de la aplicación de la presente Ley y de la fiscalización del reemplazo del que trata el artículo 2".



Teniendo en cuenta que conforme a la Ley, la autoridad de protección al consumidor es responsable de la aplicación de la misma y que esta autoridad conforme a lo previsto en el artículo 49 del Texto Fundamental, le corresponde "...garantiza[r] el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno". Es evidente que a dicha autoridad no sólo le compete fiscalizar el reemplazo de las bolsas de plástico por las reutilizables, sino que también le corresponde garantizar que se informe y ofrezca a las personas que adquieran los bienes y productos para los que opera la excepción a la prohibición señalada, sobre la opción de utilizar en estos casos, bolsas plásticas u otro tipo de alternativa sostenible que evite los problemas de asepsia que advierte el mismo artículo 3.

Siendo que el mandato constitucional obliga que la aplicación de la Ley 1 de 2018 con relación a la excepción señalada en su artículo 3, comprometa a que la autoridad garantice que al consumidor se le informe sobre las opciones que tiene y que así éste pueda decidir sobre la opción que mejor le convenga, no cabe considerar entonces infracción en la primera norma acusada.

Con relación al cargo del artículo 6 de la Ley 1 de 2018, solo resta decir que este precepto al disponer que "Los comerciantes podrán optar por el cobro o no de las bolsas reutilizables", no hace otra cosa que garantizar que los comerciantes en ejercicio de la libertad de empresa que igualmente protege la Constitución (art. 298), puedan decidir si establecen o no algún cargo por la adquisición de las bolsas reutilizables. Para el Pleno la libertad para elegir si se cobra o no por las bolsas reutilizables establecida en el referido artículo 6, en modo alguno hace prevalecer el interés particular (de los comerciantes) sobre el interés social (en este caso de los consumidores), pues la norma asegura que en el caso de que los comerciantes decidan cobrar por las mismas, éstas "sean cobradas a precio de costo".

Como se aprecia, la norma establece un control sobre el precio de las referidas bolsas, lo que compromete que las mismas no seas vendidas a precio de mercado, aspecto que

50

conforme a la Ley deberá fiscalizar la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), teniendo en cuenta la finalidad de mantener estas bolsas al alcance del consumidor y sin que en ningún caso su precio suponga el traslado de su costo a quienes la adquieran.

Por todo lo anterior, el Pleno desestima los cargos de violación endilgados contra los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 2018, y, en consecuencia, procede a declarar que no son inconstitucionales.

PARTE RESOLUTIVA

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 3 y 6 de la Ley 1 de 19 de enero de 2018, que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales.

Notifíquese, Comuníquese y Publíquese,


MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS




MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES


MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO



MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS


MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME


MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA


MGDO. HERNAN A. DE LEÓN BATISTA


MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.

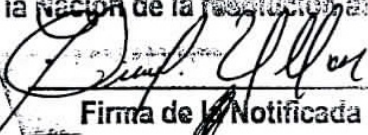
LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
Panamá, 10 de Julio de 2020

Secretaría General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaría General
Corte Suprema de Justicia

Un G. W
LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL



SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 30 días del mes de febrero del año 2020 a las 11:00 de la manana Notifico a la Procurador General de la Nación de la resolución anterior.


Firma de la Notificada