

REPUBLICA DE PANAMA
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO

PANAMA, VEINTINUEVE (29) DE DICIEMBRE DE DOS MIL NUEVE (2009).-

VISTOS

El licenciado LUIS A. BARRÍA M., actuando en su propio nombre y representación, acude ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a objeto de promover ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, contra la frase "a municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas" contenida en el artículo 66 de la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, GENERAL DE AMBIENTE DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, publicada en la Gaceta Oficial No. 23578 de 3 de julio de 1998.

Habiéndose admitido la demanda a través de providencia de 21 de marzo de 2005 (fs. 26), y una vez se satisfecho el itinerario procesal por el que ha de transitar la herramienta de apología constitucional, el Pleno se encuentra en condiciones de emitir el respectivo pronunciamiento.

LA ACCIÓN

De acuerdo a lo narrado por el promotor de la acción de inconstitucionalidad, la frase impugnada contraviene el contenido del derecho a la libertad de asociación, patrocina la creación de fueros y privilegios y además ofende el derecho de libre ejercicio profesional o al trabajo, por cuanto sólo permite otorgar concesiones de administración o servicios dentro del Sistema

Nacional de Áreas Protegidas a cierta categoría de sujetos, en detrimento de otros que hacen parte del tejido social dentro del Estado Panameño.

En esa línea, indica el gestor que, el artículo 66 de la citada ley crea el sistema nacional de áreas protegidas al que se incorporan todos aquellos espacios seleccionados, distinguidos y objeto de tutela por leyes especiales por su importancia ecológica; no obstante, contempla la posibilidad para que en tales lugares se puedan otorgar concesiones de administración y/o servicios a una categoría determinada de sujetos, específicamente a personas jurídicas muy identificadas, lo que a su juicio, es discriminatorio, pues excluye que otras personas jurídicas, de categoría o naturaleza distinta a las enlistadas, puedan optar por alcanzar alguna concesión, a pesar de la experiencia y soporte técnico que puedan presentar para desarrollar con éxito tales operaciones, como bien sería el caso de cooperativas, asociaciones sin fines de lucro, juntas comunales o locales, entre otras.

Siendo así, la referida frase ofende el contenido de los artículos 17, 19, 39 y 40 de la Constitución Nacional, habida cuenta que la función primordial de los representantes del Gobierno del Estado es la proteger el elenco de derechos de los ciudadano en el orden social e individual. Además de ello, no se puede soslayar que cuando solo se permite a una categoría determinada de sujetos el tener acceso a las mencionadas concesiones, se genera una preferencia que a la larga ocasiona discriminación; en este sentido, las personas jurídicas se organizan en función de la libertad de asociación, dentro de la que se destaca la autonomía del sujeto para agruparse dentro del organismo de su preferencia, por lo que al momento en que se fuerza a las personas naturales a agruparse bajo el paraguas de una determinada agrupación se ofende aquel derecho fundamental.

Finalmente, el libre ejercicio de cualquier profesión u oficio aparece seriamente comprometido en la medida que para que una persona natural, punto neurálgico y razón de ser de toda persona jurídica, pueda desempeñar una

determinada tarea, debe realizarlo a través de figuras jurídicas claramente definidas en la propia ley.

OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para la máxima representante del Ministerio Público la frase ~~acusada~~ como inconstitucional no contradice el contenido y concepto que se abriga en los artículos 17, 39 y 40 de la Constitución Nacional. En relación a la primera norma, aquella tiene un contenido programático por lo que no puede ser objeto de vulneración directa. Así mismo, los argumentos expuestos no dejan ver cómo se quebrantan los derechos fundamentales de asociación y libre ejercicio de profesión u oficio, pues la frase no tiene como objeto atemperar, anular o disipar el libre ejercicio de un trabajo o restringir la formación de asociaciones.

Sin embargo, en lo que toca al derecho de igualdad, que aparece configurado en los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional, por lo que su tratamiento debe realizarse en conjunto invocando el principio de análisis universal de la Norma Normarum; considera, la Señora Procuradora General de la Nacional, que el párrafo censurado cierra la posibilidad para que entes jurídicos distintos a los enunciados puedan participar en la concesiones de administración y servicios en áreas protegidas lo que genera una situación privilegiada a favor de los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, frente a las personas naturales, cooperativas, asociaciones sin fines de lucro o cualquier otra a la que el Estado le reconozca capacidad para ejercer derechos y adquirir obligaciones; lo que en resumen se traduce en una injuria al derecho fundamental de igualdad, el cual tiene un valor superior dentro de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que no se justifica que aquellas personas naturales o jurídicas no enlistadas en el artículo 66 de la ley 41/1998, cuando demuestren capacidad, eficiencia y responsabilidad, no puedan optar por algún tipo de concesión dentro de las denominadas áreas protegidas, por lo que la frase tiene carácter inconstitucional.

FASE DE ALEGATOS

El promotor de la acción de apología constitucional presentó alegatos en término oportuno dentro de los que manifiesta que, a pesar que la representante del Ministerio Público no secundó la vulneración que advierte a cuatro normas constitucionales, se muestra satisfecho cuando se indica con claridad que la frase acusada transgrede el derecho fundamental de igualdad ante la ley pregonado en los artículos 19 y 20 del Estatuto Fundamental de la Nación panameña.

En relación a ello, insiste que cuando el legislador hace un listado de ciertas entidades jurídicas que pueden ser consideradas a la hora de adjudicar una concesión dentro de áreas protegidas se patrocina una ofensa, por omisión, del comentado derecho pues se crea un privilegio en desmedro de otras entidades jurídicas como lo serían las asociaciones sin fines de lucro, las cooperativas, así como otras de alcance nacional o regional; sin soslayar que, además, todas las personas jurídicas están integradas por personas naturales, quienes a su vez, como entes autónomos también se ven perjudicadas cuando han sido excluidas del inventario que hace la ley en lo que concierne a la posibilidad de optar por una concesión.

Por otro lado, si el legislador, cuando excluye a ciertas personas jurídicas, lo hace animado por el lucro que se puede generar a partir de una concesión en área protegida, lo cierto es que tal proceder no se encuentra sintonizado con la razón de ser de ley, que no es otra, que la de proteger el medio ambiente, lo que denota una finalidad de orden social. En este sentido, quien ejerce una concesión puede obtener lucro, con sustracción a la categoría del ente jurídico a partir del cual opera, sin pasar por alto que la filantropía no se encuentra proscrita en nuestro país; por esa razón no encuentra justificado que se permita solo a algunas entidades jurídicas, que en principio no buscan lucrar, de la posibilidad de obtener una concesión de áreas protegidas en lugar de permitir que lo haga todas aquellas entidades que disponen de esta condición,

personería jurídica; aunque concluye que en la composición de la norma, el legislador creyó que se hace un inventario lato de todas las personas jurídicas, cuando existen diferencias conceptuales entre una y otra.

DECISIÓN DEL PLENO

La acción de inconstitucionalidad se concreta en denunciar la vulneración de los derechos fundamentales de libertad de asociación, libertad de trabajo o ejercicio de una profesión u oficio e igualdad, por parte de la frase "a municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas" contenida en el artículo 66 de la ley 41 de 1 de julio de 1998¹, que establece el Régimen General de Ambiente de la República de Panamá.

Artículo 66 Ley 41/1998

"Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas identificado con la sigla SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales. Las áreas protegidas serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente, y podrán adjudicarse concesiones de administración y concesiones de servicios, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnicos previos. El procedimiento será regulado por reglamento.

En cuanto al derecho fundamental de libertad de asociación, aquel plantea la superación de las barreras impuestas en el Estado liberal tolerando que los individuos, en uso de autonomía, puedan conjugarse con sus semejantes con el ánimo que el colectivo logre la consecución de objetivos comunes dentro de los límites impuestos por la ley, aunque con una reducida injerencia estatal, pues éste se limita a garantizar la dotación de reconocimiento, así como el ejercicio de este derecho sin coacciones o violencia, ya sea que se origine en el propio Estado o en particulares; siendo que el único obstáculo al ejercicio de esta prerrogativa estaría impuesta por aquellos límites naturales establecidos para

¹ Publicada en la Gaceta Oficial N° 23, 578, 3 de julio de 1998

la preservación del régimen democrático, vigencia orden público, seguridad nacional y respeto de los demás derechos fundamentales.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el ejercicio del referido derecho fundamental presenta dos vertientes. Por una lado implica que la persona humana, dentro de sus diversas opciones vitales, puede formar compañías, grupos y sociedades de todo orden para alcanzar fines lícitos, en donde el Estado debe suministrar garantías suficientes para su desempeño y funcionamiento. Sin embargo, el derecho fundamental también encarna la posibilidad que la persona pueda abstenerse de participar en cualquier organismo o colectividad constituida; es decir que esa participación colectiva de la persona humana es siempre libre y autónoma (cfr. fallo 22 de noviembre de 1995).

Este concepto ha sido igualmente patrocinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que al interpretar el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos señaló:

144. El artículo 16.1 de la Convención establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho. Además, gozan del derecho y la libertad de reunirse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad. Al igual que estas obligaciones negativas, de la libertad de asociación también se derivan obligaciones positivas de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad. Estas obligaciones positivas deben adoptarse, incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita².

Tal como advierte la Señora Procuradora General de la Nación, el cotejo de la frase impugnada con el contenido del artículo 39 no permite establecer que tal prerrogativa se encuentre comprometida, atenuada o negada, pues si bien la

² Sentencia de 10 de julio de 2007 dictada dentro del caso Cantoral Huamí y otros contra la República del Perú.

participación en ciertas concesiones para un determinado espacio geográfico se han reservado para ciertos entes jurídicos, aquello, objetivamente, no impone la obligación de asociarse, ni mucho menos cercena la posibilidad de constituir compañías. Simplemente el legislador optó por acudir a ciertas formas jurídicas para encargar el desarrollo de alguna concesión en ciertos espacios geográficos en lo que se realiza un derecho fundamental de orden social o prestacional, como lo es la protección del medio ambiente. Se debe tener presente, que el desarrollo de los derechos fundamentales se realiza a través de leyes orgánicas, lo que doctrinalmente se conoce como principio de reserva de ley, lo que a su vez constituye una garantía objetiva de los derechos.

En cuanto al artículo 40 de la constitución nacional que consagra el derecho fundamental al trabajo, identificado regularmente como libertad de trabajo, el mismo se materializa en la posibilidad que cualquier persona, sin mas restricciones que aquellas fijadas por la idoneidad que se reclama a ciertas profesiones u oficios, moralidad y en general todo lo que sea necesario para asegurar que la prestación de un trabajo no comprometa el bienestar de los individuos, ni sus derechos fundamentales, pueda desempeñar alguna ocupación que le permita adquirir los medios o recursos necesarios para satisfacer sus necesidades y aspiraciones materiales y espirituales conforme un plan de vida. Lo anterior se representa fácticamente en el hecho que el individuo pueda elegir dentro de sus diversas opciones vitales, un trabajo u oficio, el que debe desempeñar sin injerencias u obstáculos una vez satisface presupuestos objetivos señalados en la ley.

En relación a ello, el gestor constitucional argumenta que el derecho fundamental se quebranta cuando se indica que en el áreas protegidas sólo determinada categoría de sujetos puede calificar para una concesión de administración o servicio; no obstante el Pleno se percata que cuando se establecen determinados presupuestos para participar en una actividad

señalada no se cercena la posibilidad que la persona humana pueda tener acceso a un trabajo, pues como hemos advertido si bien el ejercicio de un trabajo queda reservado al espacio de autonomía de una persona, el desempeño de aquel está sujeto a condicionamientos impuestos por el propio constituyente y desarrollados en la legislación ordinaria. Sin embargo, en este caso la ley opta por establecer que determinados entes jurídicos, dentro de las que se incluye un número plural de sujetos de derecho tanto del sector público gubernamental, como del ámbito privado; sin que se advierta el patrocinio de requisitos ilegítimos que promuevan la exclusión discriminatoria de los seres humanos en función del genero, la posición o ubicación social de los sujetos, el origen étnico, la vinculación política o religiosa, si se padece o no una discapacidad o bien requisitos contruidos ad hoc carentes de legitimidad objetiva.

Ahora bien, es notable que la representante del Estado manifiesta que la frase impugnada contraviene lo dicho en los artículo 19 y 20 del Estatuto Fundamental que, en conjunto, contemplan el derecho fundamental de igualdad.

Antes de entrar en el escrutinio del contenido y alcance del derecho fundamental de igualdad a objeto de verificar si aquel ha sido conculcado por el legislador, conviene advertir que la constitución es un complejo tejido normativo integrado por normas cuyo contenido ha sido prohiado en diversos ciclos históricos, o bien siguiendo un determinado patrón ideológico, lo que impone desechar la interpretación sesgada de su contenido, en pos de un estudio integral, sistemático y ordenado de su contenido.

De ahí que le asiste la razón a la representante del Ministerio Público cuando argumenta que cuando se materializa el principio de supremacía constitucional a través de los distintos remedios de apología, el Tribunal puede y debe acudir a un escrutinio integro de esta, a objeto de verificar si la norma, frase o acto vulnera o no el texto constitucional.

La igualdad, entendida como un valor abstracto, se constituye en un ideal que permite colocar a la persona humana en un plano de identidad jurídica y de ahí tolerar el acceso a prerrogativas y obligaciones semejantes, lo que de otro modo no podría concretarse en razón de los condicionamientos, naturales, sociales o de cualquier otro orden a los que se ve sometida la estirpe humana. No obstante, la construcción de un paradigma acertado del concepto de igualdad supone partir de una realidad, que existen circunstancias especiales que distinguen e individualizan a una persona de otra, sin que ello pueda considerarse como contrastes irredimibles con el derecho fundamental. De hecho, cada persona humana se desenvuelve dentro de un determinado espacio, en el cual puede alcanzar condiciones de identidad frente a individuos que se encuentran en entornos semejantes, pero que frente a la mancomunidad de seres humanos, opera como un ente diferenciado. Por tanto, bien entendida, la igualdad tolera que existan distinciones entre los seres humanos, sin embargo lo que es incompatible al ideario de libertad lo constituye el hecho que la persona humana, ubicada en la misma comunidad de valores, intereses y circunstancias, pueda ser seleccionada, distinguida, y por esta vía, excluida del acceso a los privilegios, deberes y oportunidades que poseen otras personas en el mismo segmento o posición social (cfr. sentencias de 6 de julio de 1994, 30 de abril de 1997 y 23 de mayo de 2006) .

En el ámbito interamericano, la corte interamericana de Derechos Humanos, interpretando el contenido del artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos ha dicho, en relación al derecho de igualdad, que:

184. El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el

andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.

185. *Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.*

186. *El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.³*

Siguiendo esa línea, el Tribunal regional en materia de derechos humanos ha insistido que el derecho de igualdad soporta la existencia de distinciones las cuales están legitimadas en la medida que accedan a factores de índole objetivo y contribuyan a la realización de los derechos fundamentales. En tal sentido, no es lo mismo que se singularice la situación de una persona en razón de su género para acceder a una posición laboral o a una escala salarial determinada, que aquella situación que se presentaría cuando una condición natural de la persona ligada al género provoca un trato diferenciado, como bien sería el caso de la mujer en estado de gravidez que merece la protección a través de un fuero especial, por solo citar un ejemplo.

No obstante, cuando la individualización de una situación en particular se hace al margen de esa noción objetiva y proporcional, entonces nos

³ Caso YATAMA VS. NICARAGUA, Sentencia de 23 de junio de 2005.

encontramos frente a un acto discriminatorio que resulta extraño al concepto de igualdad, el cual debe ser repudiado⁴.

En ocasión de opinión consultiva que fuera realizada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por los Estados Unidos Mexicanos sobre la situación de los trabajadores migrantes, el ente jurisdiccional señaló:

83. *La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. Incluso, los instrumentos ya citados (supra párr. 71), al hablar de igualdad ante la ley, señalan que este principio debe garantizarse sin discriminación alguna. Este Tribunal ha indicado que "[e]n función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio".*

84. *En la presente Opinión Consultiva se hará una diferenciación al utilizar los términos distinción y discriminación. El término distinción se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.*

87. *El principio de igualdad ante la ley y la no discriminación ha sido desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. La Corte Interamericana ha entendido que:*

[l]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

Ahora bien, al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante hacer referencia a lo señalado por este Tribunal en el sentido de que "no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana". En este mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en "los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos", advirtió que sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable". Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que

⁴ Cfr. IBIDEM

constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran. Por ejemplo, una desigualdad sancionada por la ley se refleja en el hecho de que los menores de edad que se encuentran detenidos en un centro carcelario no pueden ser reclusos conjuntamente con las personas mayores de edad que se encuentran también detenidas. Otro ejemplo de estas desigualdades es la limitación en el ejercicio de determinados derechos políticos en atención a la nacionalidad o ciudadanía⁵.

En el caso bajo examen, la Procuradora General de la Nación advierte que cuando el legislador opta por seleccionar a una determinada categoría de sujetos termina conculcando el derecho de igualdad al impedir que otros, ubicados en la misma condición, puedan incluirse en la lista de individuos elegibles para tener acceso a una concesión administrativa o de servicios.

Ahora bien, al realizar un sesudo cotejo de la frase impugnada con el contenido del derecho de igualdad, de acuerdo al concepto prohijado por nuestro constituyente, así como por el derecho y jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos, el Pleno advierte que la frase impugnada ofende de manera directa e injustificada en núcleo esencial del derecho fundamental a la igualdad. Si bien, la desigualdad no emerge directamente del género, de la raza, de las ideologías, o de la condición física o mental de la persona (algún tipo de discapacidad), lo cierto es que de manera arbitraria y con desproporción se excluye a las personas naturales, así como a los demás sujetos a quienes el ordenamiento jurídico reconoce existencia y, por tanto, la capacidad de ser titular de derechos, ejercer obligaciones.

Esta apreciación tiene lugar, teniendo en cuenta que se realiza en el contexto del desarrollo del contenido de un derecho fundamental de orden social o de carácter prestacional, pues la protección patrimonio ecológico de la Nación implica una marcada intervención estatal en cuanto a su vigencia alcance y eficacia.

⁵ Opinión Consultiva OC -18/03 de 17 de septiembre de 2003.

Al momento en que se habla de la posibilidad de otorgar concesiones en zonas geográficas conocidas como áreas protegidas, el legislador incluyó tanto a algunos entes públicos como lo son el Consejo Provincial y Municipal; así mismo se contempló la posibilidad que fundaciones, sin especificar cuales, patronatos y empresas privadas, entidades de derecho privado; no obstante a ello, el legislador segregó a los demás entes a quienes la ley le reconoce la categoría de sujetos de derecho y que abarcan desde las personas naturales, las asociaciones, fundaciones y otras personas, tanto de derecho público como de derecho privado, de participar en las concesiones; sin exhibir razones que justifiquen la discriminación que se realizó.

Aún cuando la aplicación del principio de igualdad ante la ley se condiciona a factores de origen étnico, de género, a la ideología o bien a la presencia o no de algún de discapacidad; estos son sólo parte del elenco de factores que pueden incluirse dentro del inventario de situaciones objetivas para establecer si, en efecto, un acto en el que se distingue a una persona puede tener o no un carácter discriminatorio. Es decir, que los factores expuestos operan como cánones interpretativos de situaciones fácticas que pueden generar actos segregacionistas, pues en definitiva todos responden a las necesidades de dignificación de la persona humana, cuyo contenido y paradigma debe estar sintonizado con el momento histórico en el que se reclame o invoque la realización del derecho.

Si bien, una interpretación divorciada de una exégesis radical pudiera permitir que, dentro de un concepto tan amplio como el que involucra "empresa privada" se pueda incluir tanto a personas naturales como jurídicas que ejercen actividades lucrativas una vez son autorizadas para ello, dentro de lo que se contiene hasta las empresas cooperativas, lo cierto es que el concepto prosaico o corriente lleva a ubicar la expresión como sinónimo de persona jurídica dedicada al comercio, por lo que se hace necesario reducir el riesgo de que tal elemento pueda ser tomado para componer una interpretación excluyente de las

personas naturales y, de entes jurídicos que, a pesar de ser considerados como empresas u operar empresas, no sean identificados específicamente bajo esa denominación.

Desde luego, la calificación que hace el Pleno de la frase, no excluye que la Autoridad Pública realice el inventario necesario para comprobar que el ente o persona que pueda optar para una concesión en un área protegida cuenta con el soporte técnico para ello, pues el Pleno insiste que nos encontramos también frente a la realización, defensa y eficacia de una derecho social o de contenido prestacional, como lo es la protección del régimen ecológico.

Finalmente, aún cuando la representante del Ministerio Público argumenta legítimamente que el artículo 17 de la Constitución Nacional no puede ser objeto de vejamen directo, toda vez que es una norma programática; lo cierto es que al comprobar que el legislador quebrantó el contenido del derecho fundamental de igualdad, también ha vulnerado el citado artículo 17, pues solo basta decir que los servidores públicos se encuentran primariamente vinculados a la norma constitucional, lo que encarna la obligación de prohijar actos que se encuentren equilibrados con el sistema de principios y valores que abriga el Estatuto Fundamental. En resumen, al ser la Constitución la fuente normativa original, venero primario del que emana la legitimidad de todo del orden jurídico interno, los representantes del Gobierno del Estado se encuentran conectados a la Norma Normarum de tal forma, que la aplicación de su contenido siempre tendrá preferencia y estabilidad frente a otros componentes del entramado jurídico, por lo que cualquier acto prohijado por algún poder público que injurie su contenido debe ser expulsado del ordenamiento jurídico.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito a lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "a municipios, gobiernos

provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas" contenida en el artículo 66 de la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, GENERAL DE AMBIENTE DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, publicada en la Gaceta Oficial No. 23578 de 3 de julio de 1998.

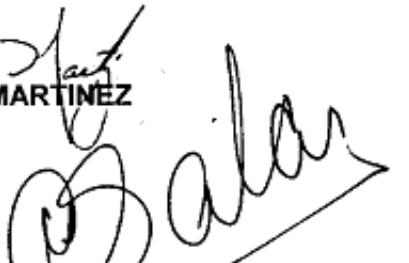
Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.



DELIA M. CARRIZO DE MARTÍNEZ



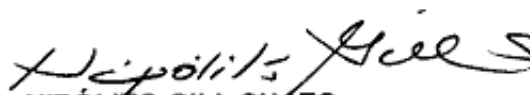
OYDÉN ORTEGA DURÁN



ANÍBAL SALAS CÉSPEDES



WINSTON SPADAFORA FRANCO



HIPÓLITO GILL SUAZO



ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO



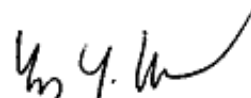
VÍCTOR L. BENAVIDES P.



ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ



LUIS MARIO CARRASCO



YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL